

Regierungsratsbeschluss

vom 29. April 2013

Nr. 2013/767

Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG) Vorsorgereglement der Pensionskasse Kanton Solothurn (Beschluss der Verwaltungs- kommission vom 10. September 2012) Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2012/1978 vom 25. September 2012 den Vernehmlassungs-entwurf zum Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn und dem Vorsorgereglement der Pensionskasse Kanton Solothurn in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Finanzdepartement wurde ermächtigt und beauftragt, über diese Entwürfe das öffentliche Vernehmlassungs-verfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 25. Januar 2013. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung bzw. Zustellung eines Protokolls haben eingereicht (nach Eingangsdatum aufgeführt):

- Einwohnergemeinde Starrkirch-Will (1)
- Solothurner Spitäler AG soH (2)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn (3)
- Staatskanzlei Kanton Solothurn (4)
- Verband der Pensionierten der Kantonalen Pensionskasse Solothurn (5)
- Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (6)
- Solothurnischer Kantonsschullehrerverband Sektion Olten (SKLV) (7)
- Einwohnergemeinde Breitenbach (8)
- Einwohnergemeinde Selzach (9)
- Verein Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu (GPG) (10)
- Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO) (11)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn (GLP) (12)
- Solothurner Banken (13)

- Lehrerschaft Kantonsschule Olten (14)
- Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn (15)
- vpod AG/SO (16)
- SVP Kanton Solothurn (17)
- Verband der solothurnisch-kantonalen Polizei-Beamten (VSKPB) (18)
- Regionalverein Olten Gösigen Gäu OGG (19)
- Personalverband soH (20)
- Einwohnergemeinde Stadt Solothurn (21)
- CVP Kanton Solothurn (22)
- Einwohnergemeinde Neuendorf (23)
- Stadt Olten (24)
- Solothurnischer Staatspersonal Verband (25)
- Grüne Kanton Solothurn (26)
- VSEG (Eingabe 6. Februar 2013): Protokoll Vorstandssitzung vom 12. November 2012 und Bericht und Antrag des Vorstandes an die Generalversammlung vom 21. Januar 2013 (27)

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet haben:

- Obergericht Solothurn
- Bau- und Justizdepartement
- Verband Solothurner Psychologen
- Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare

2. Vernehmlassungsergebnis

2.1 Einleitende Bemerkungen

Im Allgemeinen begrüßen die Vernehmlassungsteilnehmer das Bestreben, die kantonale Pensionskasse Solothurn den bundesgesetzlichen Anforderungen (BVG) anzupassen. Umstrittene Punkte des vorliegenden Entwurfs waren insbesondere das Finanzierungssystem (§ 21 Abs. 1 PKG), die Aufteilung und Tilgung des Fehlbetrages (§ 21 Abs. 5, § 22 PKG), die Beibehaltung der Staatsgarantie, die Senkung des technischen Zinssatzes (§ 21 Abs. 3 PKG) sowie die neue Organisationsstruktur (§ 45 ff. VOR).

Neben den soeben erwähnten Themen wurden viele einzelne Vorschläge eingereicht.

2.2 Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Im Folgenden werden die Stellungnahmen zu den Punkten zusammengefasst, die am meisten zu Diskussionen Anlass gegeben haben. Anschliessend erfolgt eine Zusammenstellung von einzelnen Punkten, die aufgeworfen wurden.

2.2.1 Finanzierungssystem (§ 21 Abs. 1 PKG)

Die geplante Reform verfolgt das Ziel, die PKSO in das System der Vollkapitalisierung, d.h. mit einem Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent, zu überführen (§ 21 Abs. 1 PKG). Die Herabsetzung der Arbeitgeberbeiträge für den Teuerungsausgleich auf den Renten im Umfang von 2,5 Prozent der versicherten Besoldung und der Beiträge im Bereich der Altersgutschriften und Risikoleistungen in der Höhe von einem Prozent führen zu einer jährlichen Entlastung der Arbeitgeber von rund 24,9 Millionen Franken. Damit verschiebt sich das Beitragsverhältnis zwischen Versicherten und den Arbeitgebern um 4,5 Prozent zu Lasten der Versicherten auf neu 43,1 Prozent (Versicherte) zu 56,9 Prozent (Arbeitgeber). Infolge Herabsetzung der Beiträge der Arbeitgeber für den Teuerungsausgleich kann noch eine jährliche Teuerungsanpassung der Renten von knapp 0,6 Prozent finanziert werden.

Die Vernehmlassenden erachten das System der Vollkapitalisierung grossmehrheitlich als einzige richtige Lösung, um eine nachhaltige und solide finanzielle Grundlage der PKSO zu erhalten (2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27). Eine teilkapitalisierte Kasse wird von den Befürwortern als wenig stabil und damit sanierungsgefährdet eingestuft.

Des Weiteren wird von verschiedener Seite angeregt, die Kasse mit angemessenen Wertschwankungsreserven (≥ 115 Prozent Deckungsgrad) auszustatten (2, 5, 7, 11, 14, 16, 18, 19, 25).

Eine Minderheit (12, 13) erachtet einen (zumindest vorläufigen) Zieldeckungsgrad von 80 Prozent als genügend.

Betreffend der Entlastung der Arbeitgeber bringen kritische Stimmen vor, die Ausfinanzierung werde vorwiegend durch den Steuerzahler getragen, der Beitrag der Arbeitnehmer sei angemessen zu erhöhen (3, 17, 24). Andere wiederum stehen einer Herabsetzung der Arbeitgeberbeiträge für den Teuerungsausgleich kritisch gegenüber (5, 15, 16, 26) oder fordern das Beitragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf dem heutigen Stand zu belassen (25), bzw. nicht unter das Verhältnis 60 Prozent (AG) zu 40 Prozent (AN) zu senken (11). Ein Vernehmlasser bringt vor, den Teuerungsausgleich gemäss den bundesgesetzlichen Vorgaben zu gewähren (Art. 36 BVG) und somit auf den konsequenten Teuerungsausgleich aller Renten zu verzichten (12).

2.2.2 Aufteilung und Tilgung des Fehlbetrages (§ 21 Abs. 5 PKG, § 22 PKG)

Nach § 21 Abs. 5 PKG übernehmen der Kanton Solothurn, die Träger der Volksschulen und die angeschlossenen Unternehmungen den versicherungstechnischen Fehlbetrag der PKSO von gut einer Milliarde Franken und bezahlen diesen der PKSO in einer Zeitspanne von 40 Jahren in Form von jährlichen, nachschüssigen Annuitäten und einer Verzinsung von 3,5 Prozent. Eine kürzere Rückzahlungsdauer kann vereinbart werden. Nach Abzug des Fehlbetrages, der den angeschlossenen Unternehmen zugeteilt werden kann, erfolgt die Aufteilung zwischen dem Kanton (inkl. Solothurner Spitäler AG) und den Gemeinden im Verhältnis 2/3 (Kanton) zu 1/3 (Gemeinden).

Die Kritiker, vorab der VSEG, sehen die geltende Rechtslage als nicht genügend an, um die Gemeinden zur Ausfinanzierung zu verpflichten. Die Gemeinden hätten in der Vergangenheit nur

sehr geringe Möglichkeiten gehabt, die Strategie der Pensionskasse zu beeinflussen, weshalb sie die Verantwortung für die entstandene Situation nicht zu übernehmen haben. Sodann sei die Ausfinanzierung in jedem Fall von den Solothurner Steuerpflichtigen zu tragen, es sei daher sinnvoll, wenn der Kanton die Gesamtschuld übernehme, zumal dieser am Kapitalmarkt bedeutend günstigere Darlehen erhalte (1, 3, 6, 8, 9, 10, 12, 19, 21, 23, 24, 27).

Die Befürworter begrüßen, dass die Gemeinden ebenfalls einen Beitrag zur Tilgung des Fehlbetrages leisten müssen, legen sich aber nicht fest, in welcher Höhe (5, 7, 14, 15, 17, 26).

Einzelne Vernehmlasser nehmen zur Aufteilung des Fehlbetrages zwischen den Gemeinden und dem Kanton explizit nicht Stellung (11, 16, 18, 25) oder haben sich nicht festgelegt (22).

Ein Vernehmlasser schlägt die hälftige Aufteilung des beizubringenden Fehlbetrags zwischen Arbeitgebern (Kanton 35 Prozent, Gemeinden 15 Prozent) und Versicherten (50 Prozent) vor (13).

Ein weiterer Vernehmlasser regt an, der Kanton solle im Falle, dass eine Einigung betreffend der Aufteilung des Fehlbetrages zwischen Kanton und Einwohnergemeinden nicht möglich sei, den Austritt der kantonalen Staatsangestellten aus der PKSO prüfen (25).

2.2.3 Staatsgarantie

Die Aufhebung der Staatsgarantie wird als nicht rechtskonform erachtet. In der neuen Fassung von Art. 72 f BVG (in Kraft seit 1. Januar 2012) gelte eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung erst dann als ausfinanziert, wenn genügend Wertschwankungsreserven vorhanden seien. Erst dann könne auch die Staatsgarantie aufgehoben werden (2, 5, 7, 8, 11, 12, 16, 25, 26).

2.2.4 Senkung technischer Zinssatz

Die beantragte Senkung des technischen Zinssatzes um 0,5 Prozent auf 3 Prozent wird grossmehrheitlich begrüsst (2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27). Teilweise wird vorgeschlagen, die durch die Senkung des technischen Zinssatzes resultierende Erhöhung des Fehlbetrages um ca. 100 Mio. Franken solle der Kanton übernehmen.

2.2.5 Organisationsstruktur

Im Zentrum dieser Neuerung erhält der Kantonsrat die Kompetenz für die Finanzierung der PKSO, und die Verwaltungskommission wird für die Leistungsseite zuständig sein. Sodann erfährt die Verwaltungskommission eine Reduktion um zwei auf neu 14 Mitglieder. Amtierenden Kantonsräten ist es in Zukunft – aufgrund der Kompetenzausscheidung – untersagt, gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates und der Verwaltungskommission zu sein. Die Pensionskasse wird administrativ dem Finanzdepartement unterstellt.

Die Kompetenzausscheidung zwischen dem Kantonsrat (Finanzierung) und der Verwaltungskommission (Leistung) wird begrüsst (2, 3, 5, 12, 13, 15, 16, 22, 24).

Kritisiert wird, dass auf Arbeitgeberseite nur Nichtmitglieder der PKSO in der Verwaltungskommission Einsitz nehmen dürfen (2, 7, 11, 14, 25, anderer Meinung 26) und die Delegiertenversammlung als kantonsinternes Gegengewicht abgeschafft wird (7, 14).

In den Vernehmlassungsantworten wird bezüglich der administrativen Unterstellung der Pensionskasse vorgebracht, die Verflechtung von Kanton und Pensionskasse sei nach wie vor zu eng (6, 11, 19, 21, 22, 25, 26).

Umstritten ist auch die Regel, dass amtierende Kantonsräte in Zukunft nicht Verwaltungskommissionsmitglieder sein dürfen (Befürworter: 7, 14, 15, 26; Gegner: 11, 16, 25).

2.3 Weitere Vorbringen

2.3.1 Besitzstandgarantie der ehemaligen Versicherten der PKGBSS

Per 1. Januar 2011 wurden die Mitarbeitenden des Bürgerspitals Solothurn von der Pensionskasse der Bürgergemeinde und des Bürgerspitals (PKGBSS) in die PKSO überführt. In einer Erklärung vom 16./17. Dezember 2011 über den Anschluss dieser Versicherten garantierte die PKSO den BSS-Mitarbeitenden, dass sie während 15 Jahren nach dem Kassenwechsel keine Beiträge für eine stärkere Kapitalisierung der PKSO bezahlen müssen. Einzelne Vernehmlasser (16, 20) machen darauf aufmerksam, dass die PKSO von diesen Versicherten bis am 1. Januar 2026 keine Arbeitnehmerbeiträge zur Sanierung verlangen dürfe. Für diese Gruppe von Versicherten sei es auch nicht statthaft, bei einer Unterdeckung die vorhandenen und noch nicht verwendeten Rückstellungen zur Finanzierung der Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung aufzulösen, soweit diese zur Behebung der Unterdeckung erforderlich seien.

2.3.2 Teuerungsfonds

Die Umwandlung des Kapitals des Teuerungsfonds in Vorsorgekapital und dessen Verwendung als Sanierungskapital wird kritisch hinterfragt (5, 16). Erstens habe der Teuerungsfonds den Zweck, die Renten an die künftige Teuerung anzupassen und zwar die bereits gesprochenen, wie auch die neu beginnenden Renten. Sodann dürften auch die Rückstellungen zur Finanzierung der Renten an die Teuerungsentwicklung im Falle einer Sanierung nicht zur Behebung der Unterdeckung verwendet werden. Beides entspreche einer Zweckentfremdung und sei daher nicht statthaft.

2.3.3 Vorgezogenes Rücktrittsalter für Polizistinnen und Polizisten

Es wird angeregt, dass der Regierungsrat für bestimmte Berufskategorien mit besonders hohen körperlichen Anforderungen (namentlich Polizistinnen und Polizisten) ein vorgezogenes Ende der obligatorischen Versicherung beschliessen kann. Um Leistungskürzungen zu verhindern, soll dem Regierungsrat sodann die Möglichkeit eröffnet werden, für diese Berufskategorien höhere Beiträge des Arbeitgebers zu sprechen (18).

2.4 Eingabe Aufsichtsbehörde

Mit Schreiben vom 4. April 2013 hat die BVG- und Stiftungsaufsicht, Solothurn, insbesondere folgende Bemerkungen zu den Vernehmlassungsentwürfen angebracht:

- Die Aufhebung der Staatsgarantie sei bei einer Ausfinanzierung auf 100 Prozent nicht möglich.
- Die vorgesehene Zusammensetzung der Verwaltungskommission mit einer Rentnervertretung verletze die Parität auf Arbeitnehmerseite und müsse deshalb angepasst werden.

3. Erwägungen

Aufgrund der Vernehmlassungsantworten soll das Gesetz über die Pensionskasse in einem Hauptpunkt wie folgt geändert werden:

- Der Kanton übernimmt den ganzen Fehlbetrag von 1'041 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden, Stand 31. Dezember 2012). Im Gegenzug wird der Kanton durch die Reduktion der Arbeitgeberbeiträge um 3, 5 Prozent der versicherten Lohnsumme von 542 Mio. Franken (Verwaltung, Spitäler, Schulgemeinden), ausmachend 19 Mio. Franken, entlastet. Zudem soll das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung geändert werden damit die Übernahme des Fehlbetrages von der Defizitbremse nicht erfasst wird.
- Die Gemeinden leisten einen Ausfinanzierungsbeitrag von 3 Prozent der versicherten Lohnsumme (177 Mio. Franken, Stand 31. Dezember 2012) ihrer Lehrkräfte während 40 Jahren. Dieser Ausfinanzierungsbeitrag beträgt jährlich 5,3 Mio. Franken und wird von der PKSO zusammen mit den ordentlichen Beiträgen an die zweite Säule in Rechnung gestellt. Gegenüber der Vernehmlassungsvariante werden die Gemeinden in Bezug auf ihre jährliche Annuität um gut 45 Prozent entlastet, was in etwa der Subventionierung der Lehrerlöhne durch den Kanton entspricht (2012: 43, 75 Prozent). Die jährliche Annuität des Kantons erhöht sich dagegen gegenüber der Vernehmlassungsvariante um rund 4 Mio. Franken auf neu 24 Mio. Franken.

Die Gesetzesvorlage erfährt mit den vorgeschlagenen Änderungen eine administrative Vereinfachung und entlastet die Gemeinden substanziell. Die Vorsorgelösung für die Versicherten verändert sich gegenüber der Vernehmlassungsvorlage nicht.

Weitere Anpassungen des PKG aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens sind im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage zuhanden des Kantonsrates zu prüfen.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Finanzdepartement wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen unter Ziffer 3 oben auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkommission
Aktuarin Finanzkommission
Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (27, Versand durch Finanzdepartement)