

Regierungsratsbeschluss

vom 16. August 2016

Nr. 2016/1387

KR.Nr. I 0073/2016 (FD)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Pensionskasse Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Die Medien haben diverse Vorgänge bei der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) aufgedeckt, welche in weiten Teilen der Bevölkerung für Unverständnis gesorgt haben. Der Regierungsrat wird in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Der Fehler von falsch verrechneten Risikobeiträgen (1.0 statt 1.5%) bei den Arbeitnehmern wurde im Juli 2015 bemerkt. Warum wurde für das ganze Jahr 2015 darauf verzichtet, den Fehler zu korrigieren?
2. Wie stellt die PKSO sicher, dass durch diesen Fehler nicht zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeitgeber zu viel für die Risikoabdeckung bezahlen?
3. Hat der Regierungsrat eine Handhabe, dass die zu wenig eingeforderten Beiträge nachträglich eingefordert werden können?
4. Wird den Arbeitgebern eine entsprechende Gutschrift auf den Risikoprämien gewährt, falls die zu wenig eingeforderten Arbeitnehmer-Risikobeiträge aus dem Jahr 2015 nicht mehr erhoben werden?
5. Gab es in der Vergangenheit weitere nicht publizierte Vorfälle resp. Unterlassungen zum Schaden der PKSO?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Interessenwahrung der Arbeitgebervertretung in der Verwaltungskommission der PKSO sowie im Personal- und Organisationsausschuss? Ist die Verwaltungskommission aus Sicht des Regierungsrats paritätisch korrekt zusammengesetzt? Sind die Entscheide des Personal- und Organisationsausschusses genügend breit abgestützt?
7. Gab es neben der in der Öffentlichkeit breit diskutierten Lohnerhöhungen des PKSO-Direktors weitere Erhöhungen von Löhnen oder Entschädigungen für Funktionäre (z.B. Verwaltungskommission)?
8. Im Rahmen der heute üblichen Rechnungslegungsstandards werden die Entschädigungen des Managements und der obersten Organe zumindest summarisch offengelegt. Weshalb wird im Geschäftsbericht der PKSO darauf verzichtet?
9. Was spricht aus Sicht des Regierungsrats dagegen, die PKSO von einer öffentlich-rechtlichen in eine privat-rechtliche Stiftung umzuwandeln?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Solothurn. Mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-,

Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) verlangte der Bundesgesetzgeber, dass die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen verselbständigt und entpolitisiert werden. Das Stimmvolk des Kantons Solothurn hat am 28. September 2014 der Ausfinanzierung der PKSO und damit auch der vom Bundesgesetzgeber verlangten Selbstständigkeit der PKSO im Grundsatz zugestimmt. Mit Erlass des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG; BGS 126.581) per 1. Januar 2015 wurde ein Teil der hierfür notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen geschaffen. Als oberstes Organ trägt seither die Verwaltungskommission der PKSO (VK PKSO) die Verantwortung für die Pensionskasse. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wählt einzig noch die Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitgeber mit Ausnahme der Vertretung der Träger der Volksschulen und nimmt selber mit einem Vertreter oder einer Vertreterin aus dem Regierungsrat Einsitz in der VK PKSO. Die administrative Unterstellung der PKSO zum Finanzdepartement des Kantons Solothurn wurde per Ende 2014 aufgehoben.

Um die Frage der Autonomie der PKSO gegenüber dem Kanton Solothurn, namentlich im Personalrecht, weiter zu klären, entschloss sich die PKSO in Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn verschiedene Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Die Gutachten haben dabei aufgezeigt, dass der Wille des Bundesgesetzgebers, die Autonomie der Vorsorgeeinrichtung zu stärken und die Rolle des Kantons auf die Regelung der Grundzüge zu beschränken, nicht vollständig umgesetzt ist. Als Folge dieser Erkenntnisse erarbeitet das Finanzdepartement zurzeit Botschaft und Entwurf über die Änderung von fünf kantonalen Gesetzen, mit dem Ziel die Entflechtung zwischen PKSO und Kanton Solothurn möglichst vollständig zu vollziehen. Die Vorlage mit Änderung des Staatspersonalgesetzes, des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, des Verantwortlichkeitsgesetzes, des Kantonsratsgesetzes sowie des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird dem Parlament voraussichtlich Ende 2016 zur Beschlussfassung unterbreitet.

Die in der Interpellation aufgeworfenen Fragen beziehen sich zumeist auf Sachverhalte, welche als Folge der Unabhängigkeit vollständig in der Verantwortung der VK PKSO liegen. Die Fragen 1, 2, 4, 5, 7 und 8 wurden deshalb diesem Gremium zur Beantwortung unterbreitet und werden nachfolgend unverändert wiedergegeben.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1

Der Fehler von falsch verrechneten Risikobeiträgen (1.0 statt 1.5%) bei den Arbeitnehmern wurde im Juli 2015 bemerkt. Warum wurde für das ganze Jahr 2015 darauf verzichtet, den Fehler zu korrigieren?

Antwort der VK PKSO: „Den Versicherten wurde in der PKSO Informationsschrift INFORM, Ausgabe Februar 2015, ein Risikobeitrag von 1.0% kommuniziert. Das Versäumnis wurde anlässlich der Erstellung des Versicherungstechnischen Gutachtens durch den Experten im Juli 2015 festgestellt. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Auswirkungen auf die Risikoschwankungsreserve des Jahres 2015 noch nicht beurteilt werden. Zudem hätte die Änderung des Risikobeitrages von 1.0% auf 1.5% den Versicherten vorgängig kommuniziert werden müssen. Die Verwaltungskommission hat im November 2015 erneut eine Beurteilung über die Höhe der Risikobeiträge vorgenommen und gelangte im Einvernehmen mit dem Experten und der Revisionsstelle zum Schluss, die im Jahr 2015 bereits erhobenen Risikobeiträge reichen aus, um die Risikoschwankungsreserve maximal zu äufnen. Diese Annahme bestätigt sich mit der Jahresrechnung 2015. Wie in den vergangenen Jahren konnte 2015 der Überschuss aus der Risikoschwankungsreserve der Erfolgsrechnung gutgeschrieben werden. Vom Überschuss von CHF 4.9 Mio. profitierte die gesamte Kasse.“

3.2.2 Zu Frage 2

Wie stellt die PKSO sicher, dass durch diesen Fehler nicht zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeitgeber zu viel für die Risikoabdeckung bezahlen?

Antwort der VK PKSO: „Die Risikobeiträge werden dem Risikoverlauf angepasst. Sowohl das Gesetz über die Pensionskasse (PKG) als auch das Vorsorgereglement enthalten eine entsprechende Bestimmung, wonach der Arbeitnehmer-Risikobeitrag von der Verwaltungskommission jederzeit erhöht oder reduziert werden kann. Wie im Punkt 1 erwähnt, ist die Risikoschwankungsreserve im Moment gut dotiert.“

3.2.3 Zu Frage 3

Hat der Regierungsrat eine Handhabe, dass die zu wenig eingeforderten Beiträge nachträglich eingefordert werden können?

Nein, der Beschluss über eine allfällig nachträgliche Einforderung der nicht geleisteten Beiträge der Arbeitnehmer obliegt einzig der VK PKSO.

3.2.4 Zu Frage 4

Wird den Arbeitgebern eine entsprechende Gutschrift auf den Risikoprämien gewährt, falls die zu wenig eingeforderten Arbeitnehmer-Risikobeiträge aus dem Jahr 2015 nicht mehr erhoben werden?

Antwort der VK PKSO: „Wir verweisen auf die Punkte 1 und 2. Der Arbeitnehmer-Risikobeitrag kann jederzeit (per Stichtag) geändert werden.“

3.2.5 Zu Frage 5

Gab es in der Vergangenheit weitere nicht publizierte Vorfälle resp. Unterlassungen zum Schaden der PKSO?

Antwort der VK PKSO: „Weder die Revisionsstelle noch der Experte haben je Unterlassungen oder ein Fehlverhalten der Kasse festgestellt.“

3.2.6 Zu Frage 6

Wie beurteilt der Regierungsrat die Interessenwahrung der Arbeitgebervertretung in der Verwaltungskommission der PKSO sowie im Personal- und Organisationsausschuss? Ist die Verwaltungskommission aus Sicht des Regierungsrats paritätisch korrekt zusammengesetzt? Sind die Entscheide des Personal- und Organisationsausschusses genügend breit abgestützt?

Die paritätische Zusammensetzung der VK PKSO ergibt sich aus Art. 51 BVG. Wir haben mit Ausnahme der von uns gewählten fünf Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitgeber der VK PKSO (zwei Vertreter oder Vertreterinnen werden von den Trägern der Volksschule gewählt) keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der VK PKSO. Wir sprechen den von uns gewählten Vertretern oder Vertreterinnen der Arbeitgeber weiterhin unser Vertrauen aus und erachten die Interessenwahrung als intakt.

Die Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitnehmer wurden bislang von der Delegiertenversammlung und diejenige der Arbeitgeber mehrheitlich durch den Regierungsrat gewählt. Das neue Wahlreglement für die Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitnehmer ist zurzeit bei der

VK PKSO in Bearbeitung. Neu werden die Arbeitnehmervertretungen voraussichtlich durch die Verbände beziehungsweise direkt durch die Versicherten zur Wahl vorgeschlagen. Übertrifft dabei die Anzahl der Wahlvorschläge die Zahl der zu besetzenden Sitze der Arbeitnehmer wird eine schriftliche Wahl durch die versicherten Personen der PKSO stattfinden.

Die Mitglieder des POA sowie deren Entscheidbefugnisse werden von den Mitgliedern der VK PKSO bestimmt. Wir wählen zwar den grössten Teil der Arbeitgebervertretung der VK PKSO, besitzen aber ihnen gegenüber keine Weisungsbefugnis mehr. Eine mögliche Einflussnahme des Regierungsrates auf Entscheide der VK PKSO oder des POA besteht nicht, weshalb dem Regierungsrat die Beurteilung der Entscheide des POA nicht zusteht. Diese Frage muss sich in der neuen Organisation vielmehr die VK PKSO stellen.

3.2.7 Zu Frage 7

Gab es neben der in der Öffentlichkeit breit diskutierten Lohnerhöhungen des PKSO-Direktors weitere Erhöhungen von Löhnen oder Entschädigungen für Funktionäre (z.B. Verwaltungskommission)?

Antwort der VK PKSO: „Seit dem Inkrafttreten des PGK übernimmt die Verwaltungskommission neue Aufgaben und eine Gesamtverantwortung. Per 1.1.2015 hat die PKSO ein neues Personal- und Organisationsreglement in Kraft gesetzt.

Aufgrund der neuen Zuständigkeiten wurden die Lohneinreihungen vom Personal- und Organisationsausschuss der Verwaltungskommission einer Überprüfung unterzogen. Diese erfolgte nach der Bereso-Systematik in Zusammenarbeit mit dem Personalamt. Dabei wurde festgestellt, dass insgesamt fünf Funktionen zu tief eingereiht sind, unter anderem der Direktor. Die Lohnanpassungen führten insgesamt zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten um rund 2 Franken pro Destinatär. Damit liegen sie weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Kassen. Sie haben weder einen Einfluss auf die finanzielle Lage der Kasse noch auf die Höhe der Renten. Auch die Entschädigungen für die VK- und Ausschussmitglieder wurden festgelegt. Die Ansätze sind der heutigen Organisation entsprechend angepasst.“

3.2.8 Zu Frage 8

Im Rahmen der heute üblichen Rechnungslegungsstandards werden die Entschädigungen des Managements und der obersten Organe zumindest summarisch offengelegt. Weshalb wird im Geschäftsbericht der PKSO darauf verzichtet?

Antwort der VK PKSO: „Die Rechnungslegung der PKSO erfolgt nach SWISS GAAP FER 26. Eine Offenlegung der Entschädigungen ist in diesem Standard nicht vorgesehen. Bisher wurden, im Vergleich zu anderen Vorsorgeeinrichtungen, tiefe Verwaltungskosten ausgewiesen, in welchen Gehälter und Entschädigungen enthalten sind. Da die PKSO Wert auf Transparenz legt, werden im nächsten Geschäftsbericht die Entschädigungen summarisch offen dargelegt.“

3.2.9 Zu Frage 9

Was spricht aus Sicht des Regierungsrats dagegen, die PKSO von einer öffentlich-rechtlichen in eine privat-rechtliche Stiftung umzuwandeln?

Die Frage der Umwandlung der PKSO in eine privat-rechtliche Stiftung wurde im Gutachten von Prof. Gächter, Universität Zürich, welches vom Finanzdepartement und der PKSO in Auftrag gegeben wurde, ausführlich behandelt. Dabei hat sich gezeigt, dass neben der Frage, welche kantonalen Erlasse nicht mehr oder auf andere Weise als bisher auf eine privatrechtliche Stiftung Anwendung finden, eine Umwandlung in eine privat-rechtliche Stiftung wesentliche politische Veränderungen in der Beziehung zwischen dem Kanton Solothurn und der PKSO zur Folge hätte.

In Bezug auf die Anwendbarkeit der kantonalen Erlasse hält der Gutachter fest, dass das PKG in seiner gegenwärtigen Fassung auf eine Vorsorgeeinrichtung in Form einer Stiftung nicht anwendbar wäre. Eine Stiftung hat ihre Rechtsgrundlage nicht in einem öffentlich-rechtlichen Erlass sondern in einer Stiftungsurkunde. Im Bereich des Personalwesens bestünde die grösste Veränderung darin, dass die PKSO als Stiftung nicht mehr öffentlich-rechtlich anstellen müsste oder könnte. Damit einhergehend wären das Staatspersonalgesetz, die Personalrechtsverordnung und der Gesamtarbeitsvertrag nicht mehr anwendbar. Anzumerken bleibt, dass der Gesamtarbeitsvertrag auch bei der heutigen Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für die PKSO nicht mehr rechtsverbindlich ist, die PKSO diesen jedoch auf Beschluss der VK PKSO sinnigermäss und freiwillig für ihr Personal weiterhin anwendet.

Betreffend der staatlichen Verantwortlichkeit würde ein Rechtskleidwechsel dazu führen, dass das privatrechtlich angestellte Personal der PKSO nicht mehr dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstehen würde. Die Klärung der Haftungsfrage ist auch für den Kanton Solothurn von Interesse, da es in einem zukünftigen Haftungsfall zu aufwändigen Abgrenzungsfragen mit sich gegenüberstehenden Parteien kommen könnte. Für eine Klärung ist aber die Rechtsform der Stiftung nicht Voraussetzung. Die PKSO kann auch als öffentlich-rechtliche Anstalt vom Anwendungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes ausgenommen werden, was mit der unter Ziff. 3.1 erwähnten Vorlage voraussichtlich umgesetzt wird.

Die einschneidendste Veränderung aus Sicht des Kantons Solothurn bestünde jedoch darin, dass der Kanton Solothurn jeden Einfluss über die PKSO verlieren würde. Das bezieht sich nicht nur auf die ohnehin beschränkten Kompetenzen im Bereich der operativen Führung, sondern vor allem auf die Sonderstellung des Kantons gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG. Danach darf der Kanton entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung in einem Erlass regeln. Der Kanton Solothurn hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in den § 7-9 PKG die Finanzierung der Leistungen der PKSO geregelt. Namentlich sind die Beiträge der Arbeitgeber genau umschrieben. Auch die Sanierungsbeiträge sind in § 12 PKG festgehalten. Diese Einflussnahme auf das finanzielle Gleichgewicht der PKSO sowie sämtliche Regelungen der Grundzüge der PKSO (z.B. Sanierungsmassnahmen, Organisation) wären mit einem Rechtskleidwechsel nicht mehr möglich. Für den Kanton würde dies bedeuten, dass er jegliche Mitgestaltung seiner finanziellen Belastung als Arbeitgeber aufgeben würde. Wäre die PKSO als Stiftung organisiert, könnte die VK PKSO im Bedarfsfall die Beiträge zu Lasten des Kantons und der Gemeinden als Träger der Volksschule erhöhen, ohne dass diesem ein Genehmigungsvorbehalt zukäme. Die Planbarkeit der (langfristigen) finanziellen Belastung für den Kanton würde entsprechend abnehmen.

Aus diesen Gründen lehnen wir einen Rechtskleidwechsel ab.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Kantonale Pensionskasse Kanton Solothurn
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat