

KR.Nr.

# ***Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn und Erweiterung des Kreises der Versicherten***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

## **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

## **Vorberatende Kommission(en)**

Justizkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	4
1.1 Rechtslage bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung .....	4
1.2 Rechtslage und Veränderungen bei Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privat-rechtliche Stiftung .....	5
1.3 Versicherung von nebenberuflich tätigen Personen mit Haupterwerb bei einem anderen Arbeitgeber .....	6
2. Handlungsbedarf und Umsetzung .....	6
2.1 Dienstverhältnisse .....	7
2.2 Haftungsfragen bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen .....	8
2.3 Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung .....	9
3. Auswirkungen .....	10
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....	10
4. Vernehmlassungsverfahren .....	10
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Gesetzesänderungen .....	10
5.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) .....	10
5.2 Kantonsratsgesetz .....	10
5.3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) .....	10
5.4 Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter .....	11
5.5 Staatspersonalgesetz .....	11
5.6 Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn .....	12
6. Rechtliches .....	12
7. Antrag .....	13

## Beilagen

Beschlussesentwürfe / Synopsen

## Kurzfassung

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 vom 28. September 2014 (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 PKSO. 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 vom Bundesgesetzgeber verlangte Autonomie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO gegenüber dem Kanton Solothurn zu klären, entschloss sich die PKSO in Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn verschiedene Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Die Gutachten beurteilten namentlich die Bereiche Personelles, Aufsicht und Haftung. Des Weiteren wurde die Frage behandelt, ob die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO in eine privatrechtliche Stiftung für die Umsetzung der offenen Fragen von Vorteil sein könnte.

Die Gutachten haben 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. Die vollständige Entflechtung zwischen PKSO und Kanton Solothurn erfordert die Anpassung von fünf kantonalen Gesetzen, die vorliegend dem Kantonsrat unterbreitet werden, zwei Verordnungen und dem Gesamtarbeitsvertrag. Die Prüfung des Rechtskleidwechsels der PKSO in eine privatrechtliche Stiftung hat ergeben, dass namentlich für den Kanton Solothurn keine wesentlichen Vorteile zu erwarten wären, weshalb dieser nicht weiter verfolgt wird.

Die Vorlage umfasst neben dem Thema der Verselbständigung der PKSO die eigenständige Frage der Erweiterung des Kreises der Versicherten der PKSO. Neu sollen auch Personen, die nebenberuflich tätig sind und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, sich freiwillig bei der PKSO versichern lassen können.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn vom 28. September 2014 (PKG; BGS 126.581), des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (StPG; BGS 126.1), des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS 122.111), des Gesetzes über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter vom 26. Juni 1966 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS 124.21), des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (BGS 121.1) und des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) als Folge der Verselbständigung und der Erweiterung des Kreises der Versicherten der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO).

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Rechtslage bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung**

Die PKSO ist seit dem 1. Januar 1957 eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Solothurn. Mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (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.

Um einerseits das Verhältnis von Bundesrecht und kantonalem Recht auf dem Gebiet der Organisation der PKSO und andererseits die Auswirkungen einer möglichen Überführung der PKSO in eine privatrechtliche Stiftung zu klären, entschloss sich die PKSO in Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn verschiedene Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Die nachfolgenden rechtlichen Erläuterungen stammen mehrheitlich aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Universität Zürich, vom 4. November 2015, der die Verselbständigung der PKSO gegenüber der Verwaltung ausführlich behandelte und konkrete Handlungshinweise zu deren Umsetzung gab.

Die Bezeichnung selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt bedeutet, dass die PKSO eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, sie sagt jedoch nichts darüber aus, wieviel Autonomie der Anstalt zukommt und inwiefern sie sich selbständig verwalten kann. Massgebend für den konkreten Umfang der Autonomie der PKSO sind vielmehr die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes und des Kantons. Die spezialgesetzlichen Regelungen des Bundes (BVG, Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vom 22. Juni 2011 [BVV 1; SR 831.435.1], Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 [BVV 2; SR 831.441.1]) und des Kantons Solothurn (namentlich PKG und StPG) geben somit Aufschluss über den Grad der Entscheidungsfreiheit der PKSO in den vorliegend zu interessierenden Gebieten des Personalwesens, der Aufsicht oder der Haftung und werden nachfolgend unter Ziff. 2 dargelegt.

Festzuhalten bleibt, dass für den Bereich der beruflichen Vorsorge der Bundesgesetzgeber mit Art. 113 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) die umfassende Kompetenz zur Regelung der beruflichen Vorsorge innehat, von seiner Kompetenz jedoch nicht vollständig Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor, das heisst Rechte und Pflichten, die sich direkt aus dem BVG ergeben, verdrängen gegenteiliges kantonales Recht.

Die Änderungen des BVG zur Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften vom 17. Dezember 2010<sup>1</sup> brachten einige wesentliche Anpassungen in der Regelung der Organisation der Vorsorgeeinrichtung im BVG mit sich. Das BVG verfolgt seither eine Zweiteilung der Kompetenzausübung mit klarem Zweck. Der Kanton kann und muss die Grundzüge seiner öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung in einem Erlass, meistens in einem Gesetz, regeln. Diese Grundzüge sind in der Botschaft zur Finanzierungsreform<sup>2</sup> aufgeführt und umfassen namentlich:

- die Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung;
- die Arbeitgeber, die der Vorsorgeeinrichtung angehören;
- entweder die Finanzierung oder die Leistungen;
- die Umschreibung des versicherten Verdienstes;
- die Grundzüge der Organisation;
- die Voraussetzungen für und das Vorgehen bei Sanierungsmassnahmen.

Dagegen liegen die Umsetzung dieser Grundzüge sowie sämtliche operativen Handlungen ausschliesslich in der Kompetenz des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung (das heisst der Verwaltungskommission; VK PKSO) und sind damit dem politischen Einfluss bewusst entzogen. Der Bundesgesetzgeber wollte damit eine möglichst weitgehende Gleichstellung der öffentlich-rechtlichen mit den privat-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen erreichen.

## 1.2 Rechtslage und Veränderungen bei Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privat-rechtliche Stiftung

Im Rahmen der Diskussion zur Verselbständigung der PKSO stellte sich auch die Frage, ob eine Umwandlung der PKSO in eine privatrechtliche Stiftung ein möglicher Weg darstellen könnte, um der vom Bundesgesetzgeber gewünschten Autonomie zu entsprechen. Die Gutachten kamen zum Ergebnis, dass ein allfälliger Rechtskleidwechsel der PKSO von der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Stiftung nicht nur Auswirkungen auf die Anwendung verschiedener kantonaler Erlasse, sondern auch wesentliche politische Veränderungen zur Folge hätte.

Die einschneidendste Veränderung aus Sicht des Kantons Solothurn bestünde 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 umschreiben. 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 Solothurn würde dies bedeuten, dass er jegliche Mitgestaltung seiner finanziellen Belastung als Arbeitgeber aufgibt. Wäre die PKSO als Stiftung organisiert, könnte die VK PKSO im Bedarfsfall die Beiträge zu Lasten des Kantons erhöhen, ohne dass diesem ein Genehmigungsvorbehalt zukäme. Die Planbarkeit der (langfristigen) finanziellen Belastung für den Kanton würde entsprechend abnehmen.

<sup>1</sup> AS 2011 3385.

<sup>2</sup> BBL 2008 8411.

Bei einem Rechtskleidwechsel kämen zudem die vorliegend zur Diskussion stehenden öffentlich-rechtlichen Gesetze (StPG, PKG, RVOG, Verantwortlichkeitsgesetz) gegenüber der PKSO aus folgenden Gründen nicht mehr zur Anwendung:

- Eine privatrechtliche Stiftung hat ihre Rechtsgrundlage in einer Stiftungsurkunde und nicht in einem öffentlich-rechtlichen Erlass (PKG);
- Als Stiftung könnte die PKSO ihr Personal nicht mehr öffentlich-rechtlich anstellen. Das Staatspersonalgesetz und der Gesamtarbeitsvertrag wären für die PKSO somit nicht mehr verbindlich beziehungsweise anwendbar;
- Das privatrechtlich angestellte Personal der PKSO würde nicht mehr dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstehen.

Aus den dargelegten Gründen wird ein Rechtskleidwechsel nicht weiter verfolgt. Die weiteren Ausführungen unter Ziff. 2 beziehen sich deshalb auf die Rechtslage der PKSO als öffentlich-rechtliche Anstalt.

### 1.3 Versicherung von nebenberuflich tätigen Personen mit Haupterwerb bei einem anderen Arbeitgeber

Neben der Umsetzung des Gutachtens von Prof. Gächter zur Verselbständigung der PKSO wird dem Kantonsrat – als selbstständigen Beschlussesentwurf 2 - die Erweiterung des Kreises der Versicherten gemäss § 5 PKG unterbreitet.

Personen, die nebenberuflich tätig sind und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben unterstehen nicht der obligatorischen Versicherung nach BVG. Die PKSO versichert nach § 5 Absatz 1 PKG nur Personen, die der obligatorischen Versicherungspflicht unterstehen. Anfragen an die PKSO von nebenberuflich tätigen Personen beim Kanton oder einem anderen Arbeitgeber nach § 3 PKG mussten deshalb bislang abschlägig beurteilt werden. Der Arbeitgeber war in diesem Fall jedoch nicht von der Beitragspflicht befreit, vielmehr musste er die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge an eine andere Vorsorgeeinrichtung leisten.

Eine Ausweitung des Versicherungskreises bei der PKSO nach BVG ist rechtlich zulässig und zu begrüssen, zumal in der Praxis ein Bedürfnis besteht, auch das nebenberuflich tätige Personal umfassend zu versichern. Es handelt sich um eine freiwillige Versicherung, die namentlich für Lehrkräfte mit einem kleinen Pensum oder für die vom Regierungs- oder Kantonsrat gewählten Personen ohne Anstellungsvertrag, die Ihre Funktion im Nebenamt ausüben, von Interesse ist.

## 2. Handlungsbedarf und Umsetzung

Die Umsetzung der Verselbständigung der PKSO gemäss Gutachten von Dr. Gächter hat die Änderung von mehreren kantonalen Gesetzen, Verordnungen und dem Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 (GAV; BGS 126.3) zur Folge. Die vorliegende Botschaft umfasst die Änderungen der kantonalen Gesetze. Die Anpassungen der Verordnungen wird der Regierungsrat nach erfolgtem Beschluss des Kantonsrates über die Gesetze vornehmen. Die Änderung des GAV liegt in der Kompetenz der Gesamtarbeitsvertragskommission und ist schon erfolgt (siehe Ziff. nachfolgend).

## 2.1 Dienstverhältnisse<sup>1</sup>

Wie unter Ziff. 1.1 aufgezeigt, kann der Kanton Solothurn als öffentlicher Arbeitgeber die Grundsätze der Vorsorgeeinrichtung in einem Erlass – meistens in einem Gesetz im formellen Sinn – regeln. Hierzu gehören namentlich auch die Grundzüge der Organisation und das Verhältnis zur öffentlich-rechtlichen Dienstaufsicht. Nach Einschätzung der Gutachter stellt somit der Entscheid, nach welchem Recht eine Anstellung bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung zu erfolgen hat, einen (politischen) Grundsatzentscheid dar. Anders präsentiert sich dagegen die Situation bei der Frage der Personalführung, die einen Bestandteil der operativen Führung darstellt und somit dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung, das heisst der VK PKSO, vorbehalten ist. Das Bundesrecht äussert sich zu diesem Punkt explizit in Art. 51a Abs. 2 Bst. j BVG indem es festhält, dass die Ernennung und die Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen eine dem obersten Organ unentziehbar und unübertragbar zugewiesene Aufgabe darstellt. Der Bundesgesetzgeber hat somit in Bezug auf die personelle Besetzung der Geschäftsführung einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung von seiner umfassenden Kompetenz Gebrauch gemacht.

Für die Personalführung unterhalb der Geschäftsführung finden sich im BVG keine Bestimmungen. Die Gutachter kommen diesbezüglich jedoch einhellig zur Ansicht, dass das Personalwesen in jedem Fall als operative Führungstätigkeit zu qualifizieren ist und damit ebenfalls eine ausschliessliche Aufgabe der Vorsorgeeinrichtung darstellt. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem BVG somit die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit mit der vollständigen Entscheidungsfreiheit im Bereich Personalführung ausgestattet. Dabei darf – mit Ausnahme der Bestellung der Geschäftsführung – die Personalführung an eine interne Stelle, namentlich an eine Personalkommission ausgelagert werden. Die VK PKSO hat mit der Ernennung des Personal- und Organisationsausschusses (POA) wesentliche Teile der Personalführung delegiert. Zulässig und sinnvoll ist es sodann, wenn rein administrative Arbeiten (ohne Mitwirkungsrechte) mit einem Leistungsvertrag an Dritte, z.B. an das Personalamt des Kantons Solothurn, übertragen werden.

Aufgrund dieser Ausführungen geht hervor, dass das StPG in Bezug auf die PKSO vom übergeordneten BVG stellenweise verdrängt wird, weil es in unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Bundes eingreift. In vielen Bereichen bleibt das StPG jedoch anwendbar und auch der Regierungsrat zuständig. Beispielhaft seien hier die §§ 4 und 7 StPG erwähnt. Gemäss § 4 StPG fördert der Regierungsrat durch geeignete Massnahmen die Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Dienst. Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ergibt sich namentlich aus der BV, der KV und der Gesetzgebung über die Gleichstellung des Bundes. Indem der Regierungsrat für alle dem Geltungsbereich des StPG unterliegenden Arbeitnehmenden entsprechende Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter vorgibt beziehungsweise empfiehlt, gibt er der öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO einzig den Rahmen vor, in der sie sich in Bezug auf die Gleichstellung bewegen soll. Das Gleiche gilt für § 7 StPG, wonach der Regierungsrat die Aus-, Fort- und Weiterbildung des Staatspersonals fördert. Die Aus-, Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten des Kantons stehen grundsätzlich auch dem öffentlich-rechtlichen Personal der PKSO zur Verfügung. Wieweit die PKSO diese Möglichkeit nutzt, steht ihr indes frei. Da es sich bei beiden Paragraphen um Förderartikel handelt, ist ein Eingriff in die operative Führung der PKSO ausgeschlossen.

Das StPG ist somit dahingehend zu ändern, dass für den Vollzug der Bereiche des StPG, die zur operativen Führung der PKSO zählen, die VK PKSO beziehungsweise eine von ihr delegierte interne Stelle (POA) anstelle des Regierungsrates zuständig ist. Des Weiteren ist die PKSO in Bezug auf einige Paragraphen des StPG vom Anwendungsbereich auszunehmen, da diese neu in der Kompetenz der VK PKSO liegen und damit von Vorteil in einem Reglement der PKSO geregelt

<sup>1</sup> Gutachten Gächter, S. 10 N 26ff.

werden. (z.B. § 31 StPG). Sodann bleibt der Regierungsrat für einzelne Bereiche zuständig, die keinen Eingriff in die operative Führung der PKSO darstellen (z.B. §§ 4 und 7 StPG). Mit dieser differenzierten Unterscheidung wird der Regierungsrat namentlich von seiner Funktion als Anstellungsbehörde bei der PKSO entbunden und die Frage einer möglichen Haftung aufgrund einer fehlerhaften Einstellung oder Entlassung ausgeschlossen.

In Bezug auf den GAV wurde das Gutachten Gächter ebenfalls in der Gesamtarbeitsvertragskommission besprochen. Die Verhandlungen führten zu den Ergebnissen, dass gemäss Gutachten das Personal der PKSO vom Geltungsbereich des GAV auszunehmen und die PKSO folglich nicht mehr Vertragspartei ist. Mit einem neuen § 5 Abs. 5 GAV wurde das Personal der PKSO per 7. Juni 2016 aus dem Geltungsbereich des GAV ausgenommen. Die VK PKSO beschloss schon vorgängig den GAV freiwillig als anwendbar zu erklären. Die entsprechende Regelung findet sich in § 13 des Organisations- und Geschäftsreglementes der Pensionskasse Kanton Solothurn vom 23. November 2015 (OrG). Damit sind für das Personal der PKSO weiterhin punktuell das StPG und der GAV gemäss Beschluss der VK PKSO anwendbar.

## 2.2 Haftungsfragen bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen<sup>1</sup>

Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen besteht eine Haftungskonkurrenz zwischen der Organhaftung nach Art. 52 BVG und der Staatshaftung nach dem kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz. Die beiden Haftungskonzepte sind völlig unterschiedlich ausgestaltet, so stellt Art. 52 BVG im Gegensatz zur Staatshaftung keine verschuldensunabhängige Haftung dar und es kann, wo sich beide Haftungskonzepte allenfalls überschneiden, zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen.

Artikel 52 BVG stellt die Haftungsgrundlage für Klagen der Vorsorgeeinrichtung gegen alle mit der Verwaltung oder Geschäftsführung betrauten Personen sowie die Experten der beruflichen Vorsorge dar, die der Vorsorgeeinrichtung absichtlich oder fahrlässig einen Schaden zugefügt haben. Haftpflichtige Personen können sämtliche in leitender Funktion bei der Vorsorgeeinrichtung tätige Personen sein, wobei im Vordergrund die eigentlichen Organe, wie die Mitglieder der VK PKSO, stehen.

§ 5 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes sieht einen Vorbehalt zugunsten bundesrechtlicher Haftungsregelungen vor. Demnach folgen Haftpflichtansprüche der PKSO gegenüber ihren Organen ausschliesslich nach Art. 52 BVG. Das bedeutet, dass die PKSO auch dann nicht (subsidiär) auf dem Weg der Staatshaftung gegen ein Organ der PKSO Schadenersatz einklagen kann, wenn die Haftung gemäss Art. 52 BVG ohne Erfolg geblieben ist. Die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes ist somit auf Fälle beschränkt, in denen keine bundesrechtliche Haftungsnorm zum Tragen kommt. Problematisch könnte in diesem Zusammenhang die Frage sein, nach welchen Regelungen die Organe und das Personal der PKSO für Schäden gegenüber Dritten haften. Geschädigten Dritten steht nämlich keine spezialgesetzliche Haftungsnorm im BVG zur Verfügung. Die PKSO stellt als selbständige öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ein selbständiges Haftungssubjekt dar. Haftungsansprüche von Dritten, die durch einen Mitarbeitenden der PKSO bei dessen Tätigkeit entstehen, müssen somit grundsätzlich nach Verantwortlichkeitsgesetz durch die PKSO selbst befriedigt werden. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, das Dritte versuchen könnten, das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz bei der PKSO so zu ihren Gunsten auszulegen, dass sämtliche öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden der PKSO als dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstellt betrachtet werden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass letztlich der Kanton als Haftungssubjekt für Schäden erachtet wird, die ein Mitarbeitender der PKSO einem Dritten zugefügt hat. Selbst wenn dem nicht so wäre, läuft die PKSO Gefahr, im Rahmen des Verantwortlichkeitsgesetzes für Schäden ihrer Mitarbeitenden einer Kausalhaftung zu unterliegen.

<sup>1</sup> Gutachten Gächter, S. 20 N 69 ff.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie Mitarbeitende ohne Organfunktion für Schäden gegenüber der PKSO haften. Die Angestellten stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, weshalb das Verantwortlichkeitsgesetz grundsätzlich anwendbar ist. Die PKSO könnte gegen Mitarbeitende ohne Organfunktion jedoch nur dann gegen den Kanton vorgehen, sofern die Personalführung nicht vollständig rechtlich und faktisch an die PKSO übergegangen ist. Mit der Umsetzung der vorliegenden Vorlage sollte somit die Frage des Haftungssubjektes geklärt sein. Dennoch empfiehlt der Gutachter sowohl aus Sicht des Kantons Solothurn als auch der PKSO, die PKSO explizit vom Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetz auszunehmen, zumal rechtliche Unwägbarkeiten bestehen bleiben. Für den Kanton Solothurn bestehen diese darin, dass er nur noch in den Grundzügen Kompetenzen im Bereich der Personalführung der PKSO besitzt, aber gleichwohl ständig das Damoklesschwert einer möglichen Staatshaftung über ihm hängt. Die PKSO ihrerseits dürfte kaum Interesse daran haben, im Aussenverhältnis stets Gefahr zu laufen, für Schäden ihrer Mitarbeitenden einer Kausalhaftung zu unterliegen. Die Haftung der PKSO als Arbeitgeberin und diejenige der Arbeitnehmenden der PKSO richten sich nach der Herauslösung der PKSO aus dem Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes nach den zivil- und strafrechtlichen Normen analog einer privatrechtlichen Pensionskasse. Das Verantwortlichkeitsgesetz findet auf die PKSO keine Anwendung mehr. Im Einzelnen bedeutet dies namentlich, dass der geschädigte Dritte gestützt auf zivilrechtliche Normen einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin der PKSO auch für leichte und mittlere Fahrlässigkeit direkt belangen kann, was bislang nicht möglich war.

### 2.3 Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung<sup>1</sup>

Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen ist in Art. 61 ff. BVG geregelt. Sie hat in den letzten Jahren gewichtige Veränderungen erfahren, namentlich durch die sogenannte Strukturreform, das heisst mit der Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. März 2010<sup>2</sup>. Damit einhergehend ist zudem die Totalrevision der bis zum 31. Dezember 2011 gültigen Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1) von Bedeutung, die im Bereich der administrativen Kontrolle (Dienstaufsicht) den Vorbehalt zugunsten anderer kantonaler Aufsichtsbehörden bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen statuierte.

Vor Inkrafttreten der Strukturreform kam den kantonalen Aufsichtsbehörden keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Sie waren teilweise gar Teil der kantonalen Zentralverwaltung und waren als solche gegenüber dem Kanton weisungsgebunden. Erst mit der Strukturreform mussten die kantonalen Aufsichtsbehörden in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit verselbständigt werden (Art. 61 Abs. 3 BVG). Dadurch wurden sie finanziell, administrativ und rechtlich unabhängig vom Kanton und konnten ihre Aufsichtstätigkeit frei von politischen oder administrativen Beeinflussungen durchführen. Gleichzeitig wurde mit der Totalrevision der BVV 1 der Vorbehalt zugunsten anderer kantonaler Aufsichtsbehörden aufgehoben, womit jegliche Abgrenzungsfragen in der Aufsichtskompetenz entfielen. Nebst der kantonalen Aufsichtsbehörde nach Art. 61 Abs. 1 BVG ist somit keine Stelle der kantonalen Legislative oder Exekutive dazu berechtigt, eine Aufsichtsfunktion gegenüber irgendeiner privat- oder öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung im Kantonsgebiet wahrzunehmen. Vorsorgeeinrichtungen müssen somit nur Aufsichtsmassnahmen bzw. Weisungen von der kantonalen Aufsichtsbehörde gemäss Art. 61 Abs. 1 BVG befolgen, wobei deren Aufgaben und Aufsichtsmittel ebenfalls bundesgesetzlich geregelt sind. Den Kantonen verbleibt in dieser Hinsicht kein Spielraum, zumal das materielle Aufsichtsrecht im BVG abschliessend geregelt ist.

Die Umsetzung dieser bundesrechtlichen Normen erfordert Anpassungen im WoV-G, dem Kantonsratsgesetz und dem RVOG.

<sup>1</sup> Gutachten Gächter, S. 24 N 82 ff.

<sup>2</sup> AS 2011 3393; BBl 2007 5669 ff.

### 3. Auswirkungen

#### 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen der kantonalen Gesetze sind keine personellen Konsequenzen zu erwarten. Aufgrund der konsequenten Entflechtung der zwei Bereiche PKSO und Kanton Solothurn und den Wegfall der administrativen Unterstellung werden die verantwortlichen Stellen der PKSO vielmehr gestärkt und die kantonale Verwaltung entlastet.

Die PKSO hat mit dem kantonalen Personalamt, dem Rechtsdienst des Departementssekretariates des Finanzdepartementes und dem Amt für Informatik Leistungsaufträge abgeschlossen, um die Dienstleistungen in den Gebieten Personelles, Recht und Informationstechnologie einzukaufen. Die vom Kanton erbrachten Dienstleistungen werden der PKSO seit mehreren Jahren zu Vollkosten verrechnet und den entsprechenden Globalbudgets (Personalamt, Departementssekretariat Finanzdepartement, Amt für Informatik) gutgeschrieben und führen zu einer entsprechenden (geringen) Entlastung des Staatshaushaltes.

Im Bereich der Erweiterung des Kreises der Versicherten von nebenberuflich tätigen Personen mit Haupterwerb bei einem anderen Arbeitgeber sind weder personelle noch finanzielle Konsequenzen zu erwarten. Die Arbeitgeber waren bislang schon verpflichtet, allfällige Beiträge an eine Vorsorgeeinrichtung mit freiwilliger Versicherung zu leisten, wenn die Arbeitnehmenden sich für diese entschieden haben. Bei Annahme der Änderung von § 5 PKG kann die freiwillige Versicherung neu auch bei der PKSO abgeschlossen werden.

### 4. Vernehmlassungsverfahren

Text

### 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Gesetzesänderungen

#### 5.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

§ 62 Absatz 2<sup>bis</sup>: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 2.3. Einzige Aufsichtsbehörde gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn ist die kantonale BVG- und Stiftungsaufsicht. Die Ausübung der Finanzaufsicht durch die kantonale Finanzkontrolle gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn ist somit bundesrechtswidrig, weshalb diese im WoV-G explizit ausgenommen wird.

#### 5.2 Kantonsratsgesetz

§ 46 Absatz 1<sup>bis</sup> und § 47 Absatz 1<sup>bis</sup>: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 2.3. Nebst der kantonalen Aufsichtsbehörde nach Artikel 61 Abs. 1 BVG ist keine Stelle der kantonalen Legislative oder Exekutive dazu berechtigt, eine Aufsichtsfunktion gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn wahrzunehmen.

#### 5.3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

§ 1 Absatz 4: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 2.3. Die Exekutive ist nicht mehr berechtigt, eine Aufsichtsfunktion gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn wahrzunehmen.

§ 26 Absatz 4<sup>bis</sup>: Die Wahl der Arbeitgebervertretung ergibt sich abschliessend aus dem PKG und den dazugehörigen Reglementen der PKSO. Die Regelung einer möglichen Abberufung eines gewählten Arbeitgebervertreters durch den Regierungsrat im RVOG ist demzufolge nicht mehr zulässig (Absatz 2). Der Regierungsrat wählt auch in Zukunft die Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitgeber, mit Ausnahme der Vertreter oder Vertreterinnen der Volksschulen. Weitere Befugnisse, wie die Erteilung von verbindlichen Weisungen, stehen dem Regierungsrat hingegen nicht zu (Absatz 3).

§ 26 Absatz 5: Der Absatz kann ersatzlos gestrichen werden, da die Bestimmung über das Genehmigungsverfahren der Statuten der Kantonalen Pensionskasse seit Inkrafttreten des PKG überholt ist.

#### 5.4 Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter

§ 1 Absatz 4: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 2.2. Indem die PKSO explizit vom Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes ausgenommen wird, stellt sich die Frage des Haftungssubjektes des Kantons Solothurn gegenüber der PKSO nicht mehr.

#### 5.5 Staatspersonalgesetz

§ 2<sup>bis</sup> Absatz 1 und 2: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziff. 2.1. Die VK PKSO oder eine von ihr bestimmte interne Kommission ist für die Personalführung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung zuständig. Daraus ergeben sich namentlich Änderungen der Zuständigkeiten zuhanden der VK PKSO in folgenden Bereichen:

- § 19 Abs. 2: Anstellungsbehörde;
- § 28 Absatz 4 Buchstabe a<sup>ter</sup>: fristlose Auflösung des Anstellungsverhältnisses;
- § 33 Absatz 2: Zusprechung einer Abgangsentschädigung;
- § 39 Absatz 4<sup>bis</sup>: Ermächtigung für die Aussage vor Gericht;
- § 45 Absatz 2: Regelungen der Besoldungen und Entschädigungen;
- § 47 Absatz 3: Die Regelung des Besoldungsanspruchs für das befristet angestellte Personal;
- § 47<sup>bis</sup> Absatz 2: Anspruch auf Taggeldleistungen;
- § 47<sup>quater</sup> Absatz 1: Krankentaggeldversicherung;
- § 48: Dauer des Mutterschaftsurlaubes für das befristet angestellte Personal;
- § 49 Absatz 2: Besoldungsnachgenuss in Härtefällen zugunsten von Familienangehörigen eines Verstorbenen;
- § 50 Absatz 1: Ferienanspruch des Personals.

Folgende Paragraphen des StPG finden auf die PKSO keine Anwendung mehr:

- § 31: Festlegung der Altersgrenze durch den Regierungsrat betreffend Beendigung des Dienstverhältnisses;

- § 36: Festlegung der Arbeitszeit durch den Regierungsrat und Anordnung von Überzeit;
- § 50<sup>ter</sup>: Erlass eines Sozialplanes sowie weiteren Massnahmen und Leistungen durch den Regierungsrat bei Kündigung von grösseren Personalbeständen;
- § 50<sup>quater</sup>: Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Regierungsrat und die Bewilligung der Mittel durch den Kantonsrat.

Das StPG legt aber weiterhin die Grundzüge fest, an welche auch die PKSO gebunden ist. So sind beispielsweise die bestehenden Lohnklassen und die damit verbundenen Höchstwerte der Entlohnung auch für die PKSO verbindlich<sup>1</sup>.

§ 33 Absatz 4: Die Rente wegen unverschuldeter Entlassung oder Nichtwiederwahl wurde mit der Einführung des PKG und der damit verbundenen Aufhebung der Statuten der Kantonalen Pensionskasse Kanton Solothurn ersatzlos gestrichen. § 33 Absatz 4 kann daher aufgehoben werden.

§ 45<sup>bis</sup> Absatz 1: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 2.1 letzter Abschnitt.

§ 46: Der bisherige § 46 StPG ist durch das Inkrafttreten des PKG überholt und wurde entsprechend neu formuliert. Der Kanton beziehungsweise der Regierungsrat hat nach StPG einzig noch die Aufgabe seine Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod zu versichern. Diese Pflicht umfasst neben der Versicherung bei der PKSO auch die privaten Versicherungen (z.B. Unfallversicherung).

Keine Änderungen erfahren die Bestimmungen über den Rechtsschutz (§ 53 StPG, § 237 und 238 GAV). Bei Streitigkeiten aus dem Anstellungsvertrag, die nicht vermögensrechtlicher Natur sind, wird das zuständige Organ der PKSO als Anstellungsbehörde eine Verfügung erlassen. Diese kann in erster Instanz beim Regierungsrat und in zweiter Instanz beim Verwaltungsgericht angefochten werden. In vermögensrechtlichen Streitigkeiten kann direkt Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

## 5.6 Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn

§ 5 Absatz 2: siehe hierzu die Erläuterungen zu Ziffer 1.3. Die freiwillige Versicherung ermöglicht es der PKSO neu, namentlich nebenberuflich tätige Arbeitnehmende zu versichern, die bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung obligatorisch versichert sind.

## 6. Rechtliches

Der Beschluss des Kantonsrates unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er ein Quorum von zwei Drittel der anwesenden Ratsmitglieder erreicht, wird er unterhalb dieses Quorum angenommen, unterliegt er dem obligatorischen Referendum.

<sup>1</sup> Gutachten Gächter, S. 18 N58.

**7. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst  
Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement  
Direktion PKSO  
Kantonale Finanzkontrolle  
Verwaltungskommission der Pensionskasse Kanton Solothurn (Versand durch PKSO)  
Staatskanzlei (Eng, Rol)  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS