

Regierungsratsbeschluss

vom 28. März 2017

Nr. 2017/567

KR.Nr. I 0011/2017 (FD)

Interpellation Simon Bürki (SP, Biberist): Handlungsbedarf beim Angebot Pensionskasse Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, die Lehrerinnen und Lehrer oder auch das Personal der Solothurner Spitäler AG sind zwingend bei der kantonalen Pensionskasse (PKSO) versichert. Das trifft auf die Organisationen mit Anschlussvertrag nicht zu (wie z.B. Einwohnergemeinden, Zweckverbände oder auch Institutionen im Alters- und Behindertenbereich). Sie können ihre Verträge auf Jahresende kündigen. Von dieser Möglichkeit haben einige Gemeinden und weitere Einrichtungen seit zwei Jahren Gebrauch gemacht. Per Ende 2015 haben Wangen bei Olten, Schönenwerd und Oensingen die PKSO verlassen. Per Ende 2016 kündigten auch die Gemeinden Zuchwil und Mümliswil sowie das Sportzentrum Zuchwil ihre PKSO-Verträge. Auch in weiteren Gemeinden werden Überlegungen gemacht. Mit jedem Austritt nimmt das Risiko für die verbleibenden Anschlussmitglieder und Versicherten zu. Weniger Versicherte bedeutet auch ein reduziertes Vorsorgekapital, das für die Erreichung der Sollrendite von 2.6% (gem. Geschäftsbericht 2015) zur Verfügung steht.

Die Leistungen der kantonalen Pensionskasse reichen anscheinend heute nicht mehr, um im Wettbewerb genügend attraktiv zu sein. Es wird zwar von «guten Leistungen zu niedrigen Verwaltungskosten gesprochen» und im Vergleich zu den Leistungen seien zudem die «Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge eher tief». Im Unterschied zu einigen anderen Stiftungen in der beruflichen Vorsorge setze die PKSO auf eine «risikobewusste Anlagestrategie».

Im Gleichschritt mit dem Kanton waren die Anschlussmitglieder gezwungen, sich an der Ausfinanzierung der Kasse per 1. Januar 2015 zu beteiligen. Damit haben sie die Freiheit, ohne finanziellen Aufwand aus der PKSO auszutreten. Leider stehen den Abgängen keine Zugänge gegenüber. Dazu kommt, dass die aktuellen Anschlussverträge der PKSO es zulassen, dass Unternehmen mit Anschlussvertrag nur mit den aktiv Versicherten die Kasse wechseln können. Damit nimmt der Rentneranteil in der PKSO überproportional zu.

In ihrer Antwort auf die Interpellationen zu den Lohnerhöhungen innerhalb der PKSO hält die Regierung im Jahr 2015 fest, dass die angestrebte Autonomie der PKSO noch nicht vollständig umgesetzt sei. Dies hätten mehrere Rechtsgutachten gezeigt. Auf Ende 2016 stellte sie deshalb eine Änderung mehrerer Gesetze in Aussicht. Trotz Selbstständigkeit stellen sich Fragen, da das finanzielle Restrisiko beim Kanton und seinen Versicherten verbleibt (Sanierungsbeiträge).

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Bereits per Ende 2015 haben einige Gemeinden die Pensionskasse verlassen. Was wurde seither an konkreten Massnahmen unternommen und auch umgesetzt?
2. Die Pensionskasse verliert Anschlussmitglieder, aber gewinnt keine dazu. Damit nimmt das Risiko für den Kanton zu und die Leistungen für die verbleibenden Versicherten verschlechtern sich längerfristig. Wie soll die Situation verbessert werden?
3. Wie bezahlen die austretenden Gemeinden ihren Anteil an der Ausfinanzierung der Pensionskasse (effektiv fehlende Deckungsbeiträge der bei der Pensionskasse versicherten Personen von der jeweiligen Gemeinde in den vergangenen Jahren)?

4. Gemäss Anschlussvertrag wechseln nur die aktiv Versicherten die Kasse bei einer Pensionskassenkündigung und die Rentner verbleiben in der PKSO. Ist dies noch zeitgemäss und längerfristig finanzierbar?
5. Welche Gesamtstrategie verfolgt die PKSO zukünftig? Soll sie a) nur die kantonalen Angestellten und die Mitarbeitenden der Spitäler versichern, b) Status Quo beibehalten gem. heutigen Rahmenbedingungen mit keiner Flexibilität oder soll sie sich c) dem Wettbewerb stellen für Anschlussmitglieder mit flexiblen Anschlussverträgen (wie z.B. in Kt. BE, BL, AG)?
6. In welcher Form sollen die Anschlussmitglieder organisatorisch betreut werden (Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtungen mit ev. eigenen Kommissionen)?
7. Kann mit individuellen oder einigen verschiedenen wählbaren Anlagestrategien und Leistungsangebote die Attraktivität und Flexibilität für die Anschlussmitglieder erhöht werden?
8. Wie steht die PKSO im Vergleich zur (öffentlichen und privaten) Konkurrenz da (z.B. Verwaltungskosten, technischer Zinssatz, Umwandlungssatz, Verzinsung Altersguthaben, Projektion Guthaben mit 65, Anlagenrenditen, Reserven)?
9. Wo liegen die grössten Probleme im Vergleich zu anderen Pensionskassen, die z.B. von den austretenden Gemeinden gewählt wurden? Wie werden diese gelöst?
10. Die Pensionskasse wurde per 01.01.2015 verselbstständigt. Mit dem neuen Pensionskassen-Gesetz ist nicht mehr der Regierungsrat, sondern die Verwaltungskommission zuständig. Das Risiko der Pensionskasse trägt jedoch schlussendlich der Kanton (lender of last resort) und seine Versicherten. Wie kann der Kanton seine Strategie und damit auch Risiken steuern?
11. Wäre es nicht sinnvoller, dass der Regierungsrat einen grösseren Einfluss zu Gunsten seiner versicherten Mitarbeitenden beibehalten würde?
12. Ist die Regierung bereit die notwendigen Massnahmen zusammen mit den in Aussicht gestellten Änderungen mehrerer Gesetze umzusetzen? Wenn ja, bis wann?
13. Wie selbständig und oder sogar völlig unabhängig muss die PKSO gem. neuem Pensionskassen-Gesetz sein und wie wird dies in anderen Kantonen geregelt?

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 Solothurns. Seit Erlass des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG; BGS 126.581) per 1. Januar 2015 trägt die Verwaltungskommission der PKSO (VK PKSO), als oberstes Organ, die Verantwortung für die Pensionskasse.

Die in der Interpellation aufgeworfenen Fragen beziehen sich zumeist auf Sachverhalte, die als Folge der Unabhängigkeit vollständig in der Verantwortung der VK PKSO liegen. Die Fragen 1 – 9 wurden deshalb diesem Gremium zur Beantwortung unterbreitet und werden nachfolgend unverändert wiedergegeben.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Bereits per Ende 2015 haben einige Gemeinden die Pensionskasse verlassen. Was wurde seither an konkreten Massnahmen unternommen und auch umgesetzt?

Antwort der VK PKSO: „Die PKSO hat den betroffenen Gemeinden angeboten, dem Entscheidungsgremium die PKSO und ihre Leistungen persönlich zu erläutern und die Unterschiede zur Konkurrenz-Offerte aufzuzeigen. Im Weiteren besteht seit August 2016 die Arbeitsgruppe Versicherungstechnik PKSO, welche sich der Frage der Vertragsauflösungen angenommen hat. Weiter hat die Verwaltungskommission beschlossen, am 30. August 2017 einen Arbeitgebertag durchzuführen. Die PKSO will zeigen, dass ihr die Anschlussmitglieder als Kunden sehr wichtig sind.“

3.2.2 Zu Frage 2:

Die Pensionskasse verliert Anschlussmitglieder, aber gewinnt keine dazu. Damit nimmt das Risiko für den Kanton zu und die Leistungen für die verbleibenden Versicherten verschlechtern sich längerfristig. Wie soll die Situation verbessert werden?

Antwort der VK PKSO: „Die PKSO hat in den vergangenen Jahren nicht nur Mitglieder verloren, sondern auch neue gewonnen. So sind per 1.1.2011 knapp 800 aktiv Versicherte der Pensionskasse des Bürgerspitals Solothurn in die PKSO übergetreten. Zum gleichen Zeitpunkt musste die PKSO den Übertritt von über 450 Versicherten der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) zur Basellandschaftlichen Pensionskasse verkraften. Bereits im Jahr 2008 hat die PKSO gegen 100 Angestellte des Autobahnunterhaltungsdienstes an die Profond Vorsorgeeinrichtung übertreten lassen müssen. Der Abschluss eines neuen Anschlussvertrages ist in Vorbereitung. Die Verwaltungskommission hat diesen in der März-Sitzung genehmigt. Mit den Austritten von Anschlussarbeitgebern verschlechtern sich die Leistungen nicht. Selbstverständlich will die PKSO ihre Mitglieder behalten. So hat die Verwaltungskommission ein Strategieprojekt eingeleitet, welches unter anderem auch diese Problematik, insbesondere auch die Bedürfnisse unserer Mitglieder, genau analysieren und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen soll. Mit den zu Frage 1 erwähnten Massnahmen soll weiteren Austritten entgegen getreten werden.“

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie bezahlen die austretenden Gemeinden ihren Anteil an der Ausfinanzierung der Pensionskasse (effektiv fehlende Deckungsbeiträge der bei der Pensionskasse versicherten Personen von der jeweiligen Gemeinde in den vergangenen Jahren)?

Antwort der VK PKSO: „Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn am 1.1.2015 sind alle Arbeitgeber mit Anschlussvertrag ausfinanziert.“

3.2.4 Zu Frage 4:

Gemäss Anschlussvertrag wechseln nur die aktiv Versicherten die Kasse bei einer Pensionskassenkündigung und die Rentner verbleiben in der PKSO. Ist dies noch zeitgemäss und längerfristig finanzierbar?

Antwort der VK PKSO: „Die Bestimmung im Anschlussvertrag stützt sich auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG), wonach die Rentner nur zur neuen Vorsorgeeinrichtung (VSE) wechseln, wenn sich die beiden VSE auf einen Wechsel einigen. Die Renten, für die dem austretenden Arbeitgeber zugeordneten Rentner, sind grundsätzlich finanziert.“

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche Gesamtstrategie verfolgt die PKSO zukünftig? Soll sie a) nur die kantonalen Angestellten und die Mitarbeitenden der Spitäler versichern, b) Status Quo beibehalten gem. heutigen Rahmenbedingungen mit keiner Flexibilität oder soll sie sich c) dem

Wettbewerb stellen für Anschlussmitglieder mit flexiblen Anschlussverträgen (wie z.B. in Kt. BE, BL, AG)?

Antwort der VK PKSO: „Die Verwaltungskommission hat, wie schon in der Antwort zu Frage 2 erwähnt, ein Strategieprojekt eingeleitet, um unter anderem diese Fragen zuerst genau zu analysieren und eine entsprechende Strategie zu beschliessen. Eine Strategie hat die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Unter Umständen wird eine neue Strategie gesetzliche Anpassungen im Gesetz über die Pensionskasse notwendig machen.“

3.2.6 Zu Frage 6:

In welcher Form sollen die Anschlussmitglieder organisatorisch betreut werden (Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtungen mit ev. eigenen Kommissionen)?

Antwort der VK PKSO: „Die Rechtsform ist eine Frage der Gesetzgebung. Die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen sind einzuhalten. Organisatorisch möglich sind sowohl eine Sammel- als auch eine Gemeinschaftsstiftung. Auch hier kann auf das eingeleitete Strategieprojekt verwiesen werden, welches diese Fragen untersuchen wird. Je nach Ergebnis wird, wie erwähnt, eine Anpassung der heutigen Gesetzgebung notwendig sein.“

3.2.7 Zu Frage 7:

Kann mit individuellen oder einigen verschiedenen wählbaren Anlagestrategien und Leistungsangebote die Attraktivität und Flexibilität für die Anschlussmitglieder erhöht werden?

Antwort der VK PKSO: „Ja. Arbeitgeber haben die PKSO in den letzten beiden Jahren gerade deshalb verlassen, weil sie andere Leistungsangebote oder Anlagestrategien suchten.“

3.2.8 Zu Frage 8:

Wie steht die PKSO im Vergleich zur (öffentlichen und privaten) Konkurrenz da (z.B. Verwaltungskosten, technischer Zinssatz, Umwandlungssatz, Verzinsung Altersguthaben, Projektion Guthaben mit 65, Anlagenrenditen, Reserven)?

Antwort der VK PKSO: „Die PKSO hat im Jahr 2016 eine Anlagerendite von 4.2% erzielt und liegt damit in der oberen Hälfte im Vergleich zu den publizierten Werten anderer Vorsorgeeinrichtungen. Jährlich vergleicht sich die PKSO mit der Studie von der Swisscanto Vorsorge AG für die privat- sowie öffentlich-rechtlich organisierten Vorsorgeeinrichtungen. An der von Swisscanto kommentierten „Schweizer Pensionskassenstudie 2016“ beteiligten sich im Jahr 2016 insgesamt 467 Vorsorgeeinrichtungen. Die Studie kann hoch repräsentative Ergebnisse vorlegen, die sich auf total CHF 581 Mrd. Vorsorgevermögen und 3,4 Mio. Destinatäre beziehen. Dies entspricht rund einem Viertel der privaten und drei Vierteln der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen mit total zwei Dritteln aller Destinatäre. Als Beispiel vergleichen wir aus der Studie des Jahres 2016 folgende Parameter:

	PKSO	Ø öffentlich-rechtliche Kassen
Verzinsung Altersguthaben	1.25%	1.79%
Technischer Zinssatz	2.50%	2.74%
Umwandlungssatz Alter 65	6.14%	6.13%
Verwaltungskosten pro Destinatär	CHF 144	CHF 241
Vermögensverwaltungskosten	0.22%	0.49%

Die aktuellsten Zahlen wird Swisscanto im Mai 2017 präsentieren.“

3.2.9 Zu Frage 9:

Wo liegen die grössten Probleme im Vergleich zu anderen Pensionskassen, die z.B. von den austretenden Gemeinden gewählt wurden? Wie werden diese gelöst?

Antwort der VK PKSO: „Hier verweisen wir vorerst auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7. Die konkreten Lösungsmöglichkeiten können wir heute jedoch noch nicht aufzeigen, da wir das Ergebnis des Strategieprojekts nicht vorwegnehmen können. Dieses wird aber noch dieses Jahr entsprechende Lösungsmöglichkeiten und nötige Massnahmen aufzeigen.“

3.2.10 Zu Frage 10:

Die Pensionskasse wurde per 01.01.2015 verselbstständigt. Mit dem neuen Pensionskassen-Gesetz ist nicht mehr der Regierungsrat, sondern die Verwaltungskommission zuständig. Das Risiko der Pensionskasse trägt jedoch schlussendlich der Kanton (lender of last resort) und seine Versicherten. Wie kann der Kanton seine Strategie und damit auch Risiken steuern?

Die PKSO hatte per 31. Dezember 2016 einen ordentlichen, aktiven Versichertenbestand von 12'225 Personen, davon waren 34 Prozent öffentlich-rechtliche Angestellte des Kantons Solothurn, 25 Prozent Angestellte der Solothurner Spitäler, 30 Prozent Lehrkräfte der Volksschulen und damit Angestellte der Träger der Volksschulen und 11 Prozent Angestellte der Anschlussmitglieder. Der Kanton Solothurn trägt somit das Risiko, im Falle einer allfälligen Unterdeckung der PKSO Sanierungsbeiträge auf den versicherten Löhnen seiner Arbeitnehmer im Umfang von bis zu 8 Prozent zu leisten (§ 12 PKG). Die Arbeitnehmer tragen die Sanierung im gleichen Mass wie die Arbeitgeber über die Leistung von Sanierungsbeiträgen und/oder die Minderverzinsung ihrer Altersguthaben mit. Weitere (finanzielle) Risiken der Arbeitgeber bzw. des Kantons Solothurn ergeben sich weder aus dem Gesetz noch aus den Reglementen der PKSO.

Die Bestimmung der strategischen Ziele der PKSO obliegt der Verwaltungskommission (§ 44 VOR), diese besteht aus 14 Mitgliedern und einem Vertreter der Pensionierten mit Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht. Der Regierungsrat kann einzig über die Wahl der Vertreter oder Vertreterinnen der Arbeitgeber Einfluss auf die Strategie nehmen. Eine direkte Einflussnahme ist ausgeschlossen. Von den sieben Vertretern der Arbeitgeber wählt der Regierungsrat deren fünf. Die zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Träger der Volksschulen werden vom Verband Solothurner Einwohnergemeinden bezeichnet.

3.2.11 Zu Frage 11:

Wäre es nicht sinnvoller, dass der Regierungsrat einen grösseren Einfluss zu Gunsten seiner versicherten Mitarbeitenden beibehalten würde?

Die angesprochene Einflussnahme zugunsten der versicherten Angestellten des Kantons kann sich beispielsweise auf das operative Geschäft oder die Strategie der PKSO beziehen.

Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25 Juni 1982 (BVG; SR 831.40) verlangte der Bundesgesetzgeber die Verselbstständigung und Entpolitisierung der öffentlichen-rechtlichen Pensionskassen. Das PKG schaffte per 1. Januar 2015 die Grundlage für die Verselbstständigung; es regelt aber nicht alle betroffenen Bereiche (z.B. Personelles) abschliessend. Um die Frage der Autonomie der PKSO gegenüber dem Kanton Solothurn weiter zu klären, entschloss sich die PKSO in Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn einzelne Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Die Gutachten zeigen namentlich gesetzgeberischen Bedarf in den Bereichen Personelles, Aufsicht und Haftung. Sie zei-

gen aber auch auf, dass die Einflussnahme des Regierungsrates – aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen - auf die Wahl der Arbeitgebervertreter für die Verwaltungskommission beschränkt ist. Die Umsetzung der Gutachten und damit die weitere Entflechtung der PKSO gegenüber dem Kanton Solothurn werden in der Vorlage „Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn und Erweiterung des Kreises der Versicherten“ abgehandelt und daraus folgend die notwendigen Gesetzesänderungen aufgezeigt (siehe hierzu auch die Beantwortung der folgenden Frage 12). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat das von Bundesrecht vorgegebene Potential der Einflussnahme auf die PKSO weitgehend ausschöpft.

3.2.12 Zu Frage 12:

Ist die Regierung bereit die notwendigen Massnahmen zusammen mit den in Aussicht gestellten Änderungen mehrerer Gesetze umzusetzen? Wenn ja, bis wann?

Ja, die Regierung will die Entflechtung der PKSO gegenüber dem Kanton bundesrechtskonform ausgestalten. Der Regierungsrat hat am 31. Januar 2017 die Vorlage „Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn und Erweiterung des Kreises der Versicherten“ in erster Lesung beraten und am 21. Februar 2017 beschlossen. Die vorberatende Finanzkommission wird sich voraussichtlich am 26. April 2017 mit dem Geschäft befassen.

3.2.13 Zu Frage 13:

Wie selbständig und oder sogar völlig unabhängig muss die PKSO gem. neuem Pensionskassen-Gesetz sein und wie wird dies in anderen Kantonen geregelt?

Das Gesetz über die Pensionskasse hält in § 2 Abs. 1 fest, dass die Pensionskasse Kanton Solothurn eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist. Weitere Paragraphen zur Frage der Selbständigkeit enthält das PKG nicht. Dabei bedeutet die Bezeichnung „selbständige“ Anstalt im PKG einzig, dass die PKSO eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, aber nicht wieviel Autonomie ihr zukommt, das heisst, inwiefern sie sich „selbständig“ verwalten kann. Für den konkreten Umfang der Autonomie der PKSO sind vielmehr die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes (BVG, BVV) und des Kantons Solothurns (Staatspersonalgesetz, Verantwortlichkeitsgesetz, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kantonsratsgesetz etc.) massgebend. Gerne verweisen wir an dieser Stelle auf die unter Frage 12 erwähnte Vorlage „Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn und Erweiterung des Kreises der Versicherten“, die sich vertieft mit der Frage der Autonomie der PKSO und der Rolle des Kantons auseinandersetzt und konkrete Vorschläge zur Entflechtung vorbringt.

Aufgrund der gemachten Ausführungen geht hervor, dass der Umfang der Autonomie bei öffentlich-rechtlichen Anstalten in erster Linie von der Bundesgesetzgebung (BVG und BVV) und in zweiter Linie von der (bundesrechtskonformen) Gesetzgebung des Kantons abhängt.

Etwas anders präsentiert sich einzig die Situation, wenn die kantonale Pensionskasse die Rechtsform einer privaten Stiftung innehat (z.B. BVK). Eine privatrechtliche Stiftung untersteht zwar im gleichen Rahmen der Bundesgesetzgebung, nicht jedoch dem kantonalen Recht. Auf kantonomer Stufe kämen namentlich das Personalrecht und das Verantwortlichkeitsrecht nicht mehr zur Anwendung. Dagegen beeinflusst die Frage des Rechtskleides die Frage der Aufsicht nicht. Obwohl es bei einer privaten Stiftung zu einer Vereinfachung der Rechtsbeziehungen zwischen der Pensionskasse und dem zuständigen Kanton führt, wären die mit dem Rechtskleidwechsel erzielten effektiven Veränderungen insgesamt als gering zu betrachten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Pensionskasse Kanton Solothurn
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat