

# Gesetz über die St.Galler Pensionskasse

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. September 2012

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>4</b>
1.1 Obligatorische Berufliche Vorsorge	4
1.1.1 Versicherungskasse für das Staatspersonal	4
1.1.2 Kantonale Lehrerversicherungskasse	7
1.1.3 Administrative Zusammenlegung	8
1.2 Vernehmlassungsvorlage 2009	9
1.2.1 Vorgeschichte	9
1.2.2 Stossrichtung und Ausgestaltung	10
1.2.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	11
1.3 Bundesgesetzgebung	12
1.3.1 Änderung des BVG vom 17. Dezember 2010	13
1.3.2 Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung	13
1.3.3 Autonomie der Vorsorgeeinrichtung	15
<b>2 Etappierung</b>	<b>15</b>
2.1 Würdigung der Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren und der neuen Bundesgesetzgebung	15
2.2 Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie	17
2.3 Verselbständigung und Zusammenführung	18
2.4 Konzeption der Versicherung und Form des Primats	18
<b>3 Eckpunkte der Vorlage</b>	<b>18</b>
3.1 Verselbständigung	18
3.2 Zusammenführung der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse	20
3.3 Finanzierungssystem: Vollkapitalisierung	20
3.4 Beteiligung des Kantons	21
3.4.1 Verzinsung der Unterdeckung	21
3.4.2 Sanierungsmassnahmen im Überblick	22
3.4.3 Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht	23
3.4.4 Staatsgarantie	24

3.5	Konzeption der Versicherung	24
3.5.1	Weiterführung der geltenden Ordnung	24
3.5.2	Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen	25
<b>4</b>	<b>Grundzüge des Gesetzes</b>	<b>27</b>
4.1	Regelungsdichte	27
4.2	Organisationsbestimmungen	27
4.2.1	Rechtsnatur und Organe	27
4.2.2	Anschlussregelung	28
4.2.3	Versicherte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	29
4.2.4	Bemerkungen zu Art. 1 bis 4	30
4.3	Finanzierungsregelung	31
4.3.1	Arbeitgeberbeiträge	31
4.3.2	Sicherstellung der Verpflichtungen	32
4.3.3	Bemerkungen zu Art. 5 und 6	32
4.4	Schlussbestimmungen	33
4.4.1	Errichtung der St.Galler Pensionskasse	34
4.4.2	Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht	37
4.4.3	Vollzugsbeginn	37
4.4.4	Bemerkungen zu Art. 7 bis 21	38
<b>5</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>44</b>
5.1	Entwicklung des Deckungsgrades	44
5.2	Zielwert für die Ausfinanzierung	45
5.3	Zu erwartende Kosten der Ausfinanzierung	45
5.4	Beurteilung der Ausfinanzierung	46
5.5	Weitere finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage	46
<b>6</b>	<b>Rechtliches</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b>Antrag</b>	<b>47</b>
	<b>Anhang: Glossar</b>	<b>48</b>
	<b>Entwurf (Gesetz über die St.Galler Pensionskasse)</b>	<b>49</b>

## Zusammenfassung

*Die Mitarbeitenden des Kantons St.Gallen und seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, einschliesslich Lehrpersonen der Berufsfachschulen und der Mittelschulen, sind für die berufliche Vorsorge bei der Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons St.Gallen (VKStP) versichert. Die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule sind bei der kantonalen Lehrerversicherungskasse (KLVK) versichert. Beide Versicherungskassen sind unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Der Kanton St.Gallen selbst ist bei beiden Versicherungskassen alleiniger Träger der beruflichen Vorsorge. Die versicherungsmässige Geschäftsführung erfolgt seit Februar 2006 für beide Kassen durch das Personalamt, währenddem die Vermögensverwaltung dem Amt für Vermögensverwaltung übertragen ist. Für die Altersleistungen werden je zwei Versicherungsarten geführt: die Rentenversicherung, aufgebaut nach dem Leistungsprimat, und die Sparversicherung, aufgebaut nach dem Beitragsprimat.*

*Die Bestrebungen zur Anpassung der beruflichen Vorsorge für die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung und für die Lehrpersonen der Volksschule reichen fast zwanzig Jahre zurück. Im Mittelpunkt stand immer wieder der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat, der jedoch stets zurückgestellt wurde. Schliesslich wurde im September 2009 der Entwurf zu einem Gesetz über die St.Galler Pensionskasse in die Vernehmlassung gegeben, welcher im Wesentlichen die Zusammenlegung der beiden Versicherungskassen und deren Verselbständigung, den mit einer Übergangsordnung abgedeckten Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen sowie die Stabilisierung der finanziellen Situation durch versicherungstechnische Korrektur in Form höherer Beiträge und durch Verzinsung der Unterdeckung umfasste. Diese Stossrichtungen wurden mehrheitlich positiv aufgenommen, doch wurden vor allem die vorgeschlagene Übergangsordnung und der formelle Übergang in die Verselbständigung kritisiert.*

*In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen in der beruflichen Vorsorge in verschiedener Hinsicht grundlegend verändert. Dazu gehören eine erhöhte Veränderlichkeit der Arbeitsverhältnisse, eine längere allgemeine Lebenserwartung, unsichere Entwicklungen der Kapitalmärkte und schliesslich neue bundesrechtliche Vorgaben. In diesem Bereich haben die Änderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) vom 17. Dezember 2010 erhebliche finanzielle und institutionelle Konsequenzen für die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften. In finanzieller Hinsicht hatten sich die Vorsorgeeinrichtungen zwischen dem System der Vollkapitalisierung (als Standard) und dem System der Teilkapitalisierung (als Option) zu entscheiden, und in institutioneller Hinsicht müssen diese Vorsorgeeinrichtungen bis 1. Januar 2014 rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt werden.*

*Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll nun die bundesrechtlich vorgeschriebene Verselbständigung der kantonalen Vorsorgeeinrichtungen umgesetzt werden. Dabei sollen die beiden Versicherungskassen – die stets vom Kanton geführt waren, die einander inhaltlich seit Jahrzehnten immer stärker angenähert worden sind, deren Vermögen seit jeher gemeinsam angelegt wird und die seit dem Jahr 2006 auch administrativ vereinigt sind – nicht getrennt werden, sondern gemeinsam unter das neue rechtliche Dach der St.Galler Pensionskasse geführt werden. An den weiteren Zielsetzungen der Revision der beruflichen Vorsorge, namentlich an der finanziellen Stabilisierung und am Primatswechsel, wird zwar festgehalten, doch sollen die Zielsetzungen nun nicht mehr in einem Gesamtvorhaben, sondern in Etappen umgesetzt werden.*

*Die künftige St.Galler Pensionskasse wird wie die heutigen beiden Versicherungskassen im System der Vollkapitalisierung geführt. Demzufolge ist aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben ein Sanierungsplan zur Beseitigung der Unterdeckung in fünf bis sieben Jahren, spätestens nach zehn Jahren zu erstellen. Im Zuge der Verselbständigung sollen die per Ende 2013 bestehenden Unterdeckungen mit einer einmaligen Ausfinanzierung durch Schaffung einer Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht beseitigt werden. Mit einer einmaligen Ausfinanzierung auf*

*100 Prozent und gleichzeitiger Beibehaltung der Staatsgarantie nimmt der Kanton seine Verantwortung als Arbeitgeber wahr und schafft per Stichtag der Verselbständigung eine klare Ausgangslage für die St.Galler Pensionskasse und ihren Stiftungsrat.*

*Der künftigen St.Galler Pensionskasse wird kraft Bundesrechts eine weitestgehende Organisations-, Finanz- und Haushaltsautonomie zukommen. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt sich auf die Regelung des Gründungsverfahrens, auf die Bestimmung der Rechtsform und auf den Erlass von Bestimmungen entweder über die Leistungen oder über die Finanzierung. Insbesondere gilt es, die vom Bundesgesetzgeber dem Stiftungsrat als oberstem Organ zugewiesene Stellung zu respektieren.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Obligatorische Berufliche Vorsorge**

Mit der Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40; abgekürzt BVG) auf den 1. Januar 1985 hat der Bund die berufliche Vorsorge für Arbeitnehmende obligatorisch erklärt und verbindliche Mindestvorschriften erlassen. Arbeitnehmende, die einen Jahreslohn von 20'880 Franken beziehen (Stand 2012), sind ab 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres für die Risiken Tod und Invalidität, ab 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres auch für das Alter obligatorisch zu versichern.<sup>1</sup> Zuständig und verantwortlich für die Versicherung der Arbeitnehmenden sind die Arbeitgebenden.<sup>2</sup> Die Verpflichtung des Kantons als Arbeitgeber, seine Mitarbeitenden gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod zu versichern, ist in Art. 53 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) festgehalten.

#### **1.1.1 Versicherungskasse für das Staatspersonal**

Die berufliche Vorsorge für die Mitarbeitenden des Kantons St.Gallen wird durch die Versicherungskasse für das Staatspersonal sichergestellt (nachfolgend Versicherungskasse Staatspersonal). In Ausführung des BVG hat die Regierung am 5. September 1989 die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons St.Gallen (sGS 143.7; abgekürzt VVK) erlassen. Diese Verordnung wurde in der Zwischenzeit durch sieben Nachträge angepasst.

Die Versicherungskasse Staatspersonal ist eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St.Gallen.<sup>3</sup> Sie hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Kanton selbst ist die Versicherungskasse. Deren Vermögen ist für die Vorsorge zweckgebunden und wird in einer Sonderrechnung des Kantons geführt.

---

<sup>1</sup> Art. 7 BVG.

<sup>2</sup> Art. 11 BVG.

<sup>3</sup> Art. 1 Abs. 2 VVK.

Zum Versichertenkreis gehören gemäss VVK die Mitarbeitenden des Kantons St.Gallen (einschliesslich Berufs- und Mittelschulen) sowie die Mitarbeitenden folgender Institutionen:<sup>4</sup>

- Sozialversicherungsanstalt;
- Gebäudeversicherungsanstalt;
- Universität St.Gallen;
- Rheinunternehmen;
- Forstreviere;
- Spitalverbunde;
- Psychiatrieverbunde;
- Zentrum für Labormedizin.

Neben den Mitarbeitenden der ausdrücklich in der VVK genannten Arbeitgebenden sind auch die Mitarbeitenden der Pädagogischen Hochschule<sup>5</sup> sowie Mitarbeitende von anderen Institutionen bei der Versicherungskasse Staatspersonal versichert.<sup>6</sup> Die bedeutendsten der nicht ausdrücklich genannten Arbeitgebenden sind die Interstaatliche Hochschule für Technik (NTB) in Buchs, die Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene (ISME) in St.Gallen und die RTB Rheintal Bus AG in Altstätten. Im Weiteren besteht eine unbedeutende Anzahl von Einzelmitgliedschaften, insbesondere von Personen, die gemäss Art. 23 Abs. 2 VVK nach dem Austritt aus dem Staatsdienst in der Versicherungskasse verblieben sind.

Die Versicherung gliedert sich in die Versicherungsarten Rentenversicherung, Sparversicherung, Risikoversicherung und Ruhegehaltsordnung. Versichert wird, wer nach BVG versichert werden muss. Der Rentenversicherung wird zugeteilt, wer im laufenden Jahr das 25. Altersjahr vollendet, hauptberuflich mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 50 Prozent angestellt ist und in einem auf Dauer ausgerichteten Dienstverhältnis mit gleichmässiger Besoldung steht.<sup>7</sup>

Wer das 25. Altersjahr im laufenden Jahr vollendet, jedoch die Kriterien für die Rentenversicherung nicht erfüllt, wird der Sparversicherung zugeteilt. Wer im laufenden Jahr zwischen 18 und 24 Jahre alt wird, wird der Risikoversicherung zugeteilt und ist entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben nur für die Risiken Tod und Invalidität versichert.

Renten- und Risikoversicherung unterscheiden sich von der Sparversicherung durch die versicherungstechnisch unterschiedliche Gestaltung. Die Leistungen in der Renten- und in der Risikoversicherung werden nach dem Leistungsprimat bestimmt, die Leistungen in der Sparversicherung nach dem Beitragsprimat.

Die Magistratspersonen sind in einer eigenen Versicherungsart versichert, der Ruhegehhaltsordnung. Diese trägt den besonderen beruflichen Risiken Rechnung, die mit der Magistratentätigkeit verbunden sind. Ihr sind die Mitglieder der Regierung, der Staatssekretär, die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sowie der Präsident des Verwaltungsgerichtes zugeteilt.<sup>8</sup> Diese Versicherungsart hat für die Versicherungskasse Staatspersonal wenig Bedeutung, sowohl angesichts der geringen Anzahl Mitglieder, als auch angesichts des Umstands, dass der Staat für Fehlbeträge aufkommt.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 VVK.

<sup>5</sup> Art. 7 der Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.11).

<sup>6</sup> Art. 4 Abs. 2 VVK.

<sup>7</sup> Art. 7 VVK.

<sup>8</sup> Art. 9 VVK.

<sup>9</sup> Art. 87 VVK.

Der Versichertenbestand umfasste per Ende 2011 rund 14'600 aktive versicherte Personen und rund 4'500 rentenbeziehende Personen:

<b>Aktive Versicherte</b>	Rentenversicherung	Sparversicherung	Risikoversicherung	Ruhegehaltsordnung	Total
Männer	5'001	1'085	154	12	6'252
Frauen	5'742	2'013	577	4	8'336
<b>Total</b>	<b>10'743</b>	<b>3'098</b>	<b>731</b>	<b>16</b>	<b>14'588</b>

<b>Leistungsempfänger</b>	Rentenversicherung	Sparversicherung	Risikoversicherung	Ruhegehaltsordnung	Total
Altersrenten	2'724	276		23	3'023
Ehegattenrenten	696	31		9	736
Invalidenrenten	375	49	2		426
Kinderrenten	252	28	2	1	283
<b>Total</b>	<b>4'047</b>	<b>384</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	<b>4'468</b>

Das Vermögen der Versicherungskasse Staatspersonal betrug per 31. Dezember 2011 rund 3.5 Mrd. Franken. Der nach Art. 44 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.441.1; abgekürzt BVV2) ermittelte Deckungsgrad, der das prozentuale Verhältnis zwischen dem Kassenvermögen (abzüglich kurzfristige Verbindlichkeiten) und dem Deckungskapital (Summe von Vorsorgekapital und technischen Rückstellungen) angibt, belief sich auf 90.9 Prozent. Die gesamte Unterdeckung (inkl. Wertschwankungsreserven) von 344.5 Mio. Franken verteilte sich wie folgt auf die einzelnen Versicherungsarten:

<i>Werte per 31.12.2011 in Mio. Fr.</i>	Rentenversicherung	Sparversicherung	Risikoversicherung	Total
Vorsorgeverpflichtungen	3'525.5	232.0	2.5	3'760.0
Wertschwankungsreserven	0.0	64.0	4.5	68.5
Freie Mittel (+) / Unterdeckung (-)	-450.5	22.0	15.5	-413.0
<b>Vorsorgevermögen (Summe)</b>	<b>3'075.0</b>	<b>318.0</b>	<b>22.5</b>	<b>3'415.5</b>
<b>Deckungsgrad (Vorsorgevermögen / Vorsorgeverpflichtungen)</b>	<b>87.2%</b>	<b>137.1%</b>	<b>930.5%</b>	<b>90.9%</b>

Der konsolidierte Deckungsgrad über alle drei Versicherungsarten entwickelte sich seit dem Jahr 2006 wie folgt:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Konsolidierter Deckungsgrad in %	105.4	102.9	88.0	94.2	93.3	90.9

Zuständig für die Versicherungskasse ist das Finanzdepartement, wobei die versicherungsmässige Geschäftsführung dem Personalamt und die Vermögensverwaltung dem Amt für Vermögensverwaltung obliegt. Der Vorsteher des Finanzdepartementes präsidiert die Verwaltungskommission, der drei von der Regierung gewählte Mitglieder (als weitere Arbeitgebervertreter) und vier von den Verbänden des Staatspersonals gewählte Mitglieder (als Arbeitnehmervertreter) angehören.<sup>10</sup>

Für weitere Einzelheiten kann auf die jährliche Berichterstattung verwiesen werden.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Art. 89 VVK.

<sup>11</sup> Im Internet unter [www.pensionskasse.sg.ch](http://www.pensionskasse.sg.ch) öffentlich zugänglich.

### 1.1.2 Kantonale Lehrerversicherungskasse

Die Kantonale Lehrerversicherungskasse (nachfolgend Lehrerversicherungskasse) gewährleistet die berufliche Vorsorge für die Lehrpersonen an öffentlichen Volksschulen im Kanton St.Gallen. Gestützt auf Art. 10bis des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG) hat die Regierung am 13. November 1990 die Verordnung über die Kantonale Lehrerversicherungskasse (sGS 213.550; abgekürzt VLVK) erlassen. Seither wurde die Verordnung mit sieben Nachträgen angepasst.

Die Lehrerversicherungskasse ist wie die Versicherungskasse Staatspersonal eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St.Gallen.<sup>12</sup> Der Kanton selbst ist die Versicherungskasse und führt deren zweckgebundenes Vermögen in einer Sonderrechnung.

Zum Versichertenkreis der Lehrerversicherungskasse gehören alle nach BVG obligatorisch zu versichernden Lehrpersonen, die nach dem LBG besoldet sind. Zum Teil haben sich die Schulgemeinden gestützt auf Art. 3 VLVK auch mit ihrem übrigen Schulpersonal angeschlossen. Die Lehrerversicherungskasse zählt über 140 angeschlossene Arbeitgebende. Ausserdem besteht eine unbedeutende Anzahl von Einzelmitgliedschaften, insbesondere von Personen, die gemäss Art. 16 VLKV nach dem Austritt aus dem Schuldienst in der Lehrerversicherungskasse verblieben sind.

Die Versicherung der Lehrerversicherungskasse gliedert sich wie diejenige der Versicherungskasse Staatspersonal in die Versicherungsarten Rentenversicherung, Sparversicherung und Risikoversicherung. Die entsprechenden Ausführungen zur Versicherungskasse Staatspersonal treffen auch für die Lehrerversicherungskasse zu.

Per Ende 2011 wies die Lehrerversicherungskasse rund 7'900 aktive versicherte Personen und rund 2'600 rentenbeziehende Personen auf:

<b>Aktive Versicherte</b>	Rentenversicherung	Sparversicherung	Risikoversicherung	Total
Männer	1'755	306	16	2'077
Frauen	2'766	2'857	190	5'813
Total	4'521	3'163	206	7'890

  

<b>Leistungsempfänger</b>	Rentenversicherung	Sparversicherung	Risikoversicherung	Total
Altersrenten	1'458	477		1'935
Ehegattenrenten	276	41		317
Invalidenrenten	144	39	2	185
Kinderrenten	143	25	3	171
Total	2'021	582	5	2'608

Der bei der Lehrerversicherungskasse im Vergleich zur Versicherungskasse Staatspersonal grössere Anteil der sparversicherten Personen am Gesamtbestand ist im Wesentlichen auf den grösseren Anteil an teilzeitangestellten Personen zurückzuführen.

<sup>12</sup> Art. 1 VLVK.

Das Vermögen der Lehrerversicherungskasse betrug per 31. Dezember 2011 rund 2.2 Mrd. Franken. Der Deckungsgrad nach Art. 44 BVV2 betrug 92.5 Prozent. Die gesamte Unterdeckung (inkl. Wertschwankungsreserven) von 173.0 Mio. Franken verteilte sich wie folgt auf die einzelnen Versicherungsarten:

Werte per 31.12.2011 in Mio. Fr.	Renten- versicherung	Spar- versicherung	Risiko- versicherung	Total
Vorsorgeverpflichtungen	2'000.5	314.5	2.0	2'317.0
Wertschwankungsreserven	0.0	65.5	1.5	67.0
Freie Mittel (+) / Unterdeckung (-)	-243.0	0.0	3.0	-240.0
Vorsorgevermögen (Summe)	1'757.5	380.0	6.5	2'144.0
Deckungsgrad (Vorsorgevermögen / Vorsorgeverpflichtungen)	87.9%	120.8%	325.9%	92.5%

Der konsolidierte Deckungsgrad über alle drei Versicherungsarten entwickelte sich seit dem Jahr 2006 wie folgt:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Konsolidierter Deckungsgrad in %	105.3	103.7	89.6	95.7	95.2	92.5

Die Zuständigkeit für die Lehrerversicherungskasse entspricht derjenigen bei der Versicherungskasse Staatspersonal: die versicherungsmässige Geschäftsführung durch die Kassenverwaltung ist in das Personalamt integriert, und die Vermögensverwaltung ist dem Amt für Vermögensverwaltung übertragen. Die paritätische Verwaltungskommission wird durch den Vorsteher des Bildungsdepartementes präsiert. Nebst vier von Verband St.Gallischer Schulgemeinden bezeichneten Mitgliedern (als weitere Arbeitgebervertreter) gehören ihr fünf vom kantonalen Lehrerverein gewählte Versicherte (als Arbeitnehmervertreter) an.<sup>13</sup>

Weitere Einzelheiten können wiederum der jährlichen Berichterstattung entnommen werden.<sup>14</sup>

### 1.1.3 Administrative Zusammenlegung

Die Vermögensverwaltung der beiden Versicherungskassen wird durch das Amt für Vermögensverwaltung im Finanzdepartement wahrgenommen. Dieses verwaltet zusammen mit dem Vermögen der beiden Versicherungskassen auch das Vermögen der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA).

Die versicherungsmässige Geschäftsführung für die Versicherungskasse Staatspersonal erfolgt durch die Abteilung Versicherungskassen des Personalamtes im Finanzdepartement. Die versicherungsmässige Geschäftsführung für die Lehrerversicherungskasse erfolgte bis Ende Januar 2006 durch die Abteilung Lehrerversicherungskasse des Amtes für Bildungsfinanzen im Bildungsdepartement. Aus Anlass eines Wechsels in der Kassenleitung der Lehrerversicherungskasse wurde deren versicherungsmässige Geschäftsführung auf den 1. Februar 2006 an das Finanzdepartement übertragen.

Seit dem 1. Februar 2006 stehen somit beide Versicherungskassen unter einheitlicher administrativer Leitung des Finanzdepartementes.

<sup>13</sup> Art. 74 VLVK.

<sup>14</sup> Im Internet unter [www.pensionskasse.sg.ch](http://www.pensionskasse.sg.ch) öffentlich zugänglich.

Am Rechtsstatus der Lehrerversicherungskasse als unselbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt änderte sich mit der administrativen Unterstellung unter die Leitung des Finanzdepartementes nichts. Ebenfalls beibehalten wurde die Zusammensetzung der paritätischen Verwaltungskommission der Lehrerversicherungskasse, welche weiterhin durch den Vorsteher des Bildungsdepartementes präsiert wird. Die paritätisch zusammengesetzte Verwaltungskommission der Versicherungskasse Staatspersonal wird durch den Vorsteher des Finanzdepartementes präsiert. Die Verwaltungskommissionen der beiden Versicherungskassen haben keine Entscheidungskompetenzen. Sie werden in wichtigen Angelegenheiten wie Verabschiedung des jährlichen Geschäftsberichts, Entscheid über Teuerungszulagen auf laufenden Renten oder Änderungen der Verordnungen angehört.<sup>15</sup>

## 1.2 Vernehmlassungsvorlage 2009

### 1.2.1 Vorgeschichte

Die Rahmenbedingungen in der beruflichen Vorsorge haben in den letzten Jahren in verschiedener Hinsicht einen grundlegenden Wandel erlebt. Der Schwerpunkt im gesellschaftlichen Verständnis hat sich verschoben vom freiwilligen Engagement eines sozial eingestellten Arbeitgebenden zu einem verbindlichen Anspruch der Arbeitnehmenden auf Sicherung ihrer Sozialvorsorge, insbesondere ihrer Altersvorsorge. Auch die zunehmende Veränderlichkeit der Anstellungsverhältnisse durch Fluktuationen, schwankende Beschäftigungsgrade sowie flexiblere Arbeitszeitmodelle und Entlohnungssysteme bedingen Anpassungen der beruflichen Vorsorge. Die langfristig ausgelegten Versicherungen in der beruflichen Vorsorge sind zudem durch die Erhöhung der allgemeinen Lebenserwartung auf der einen und durch die negativen Entwicklungen der Kapitalmärkte auf der anderen Seite in ein strukturelles Ungleichgewicht geraten. Schliesslich haben sich auch die übergeordneten bundesrechtlichen Vorgaben in den letzten Jahren erheblich verändert.

Die Bestrebungen zur Anpassung der beruflichen Vorsorge für die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung und für die Lehrpersonen der Volksschule an die sich ändernden Rahmenbedingungen haben eine lange Vorgeschichte. Angestossen wurde die Diskussion für eine Revision der Versicherungskassen auf politischer Ebene bereits durch die im Dezember 1993 im Kantonsrat eingebrachte Interpellation 51.93.62 «Versicherungskasse – Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat?». Die Regierung lehnte in ihrer Antwort damals einen Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat wegen der befürchteten Verschlechterung des Leistungsstandes ab. Sie beauftragte aber im November 1997 im Rahmen der Diskussionen über eine Strukturreform der Staatsverwaltung das Finanz- und das Bildungsdepartement, die Zusammenlegung der beiden Versicherungskassen abzuklären. Die eingesetzte Arbeitsgruppe kam im Sommer 1998 in einem Bericht zum Schluss, dass auf eine nur administrative Zusammenlegung zu verzichten sei, weil sie auf eine Scheinrationalisierung hinauslaufen würde. Demgegenüber sollte eine rechtliche Zusammenlegung (Fusion) im Rahmen eines grösseren Reformprojektes angestrebt werden.

Mitte 2000 begann das Finanzdepartement, eine Reform der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal zu prüfen. Gestützt auf das erarbeitete Thesenpapier lud die Regierung das Finanzdepartement ein, eine Vernehmlassung bei den Sozialpartnern durchzuführen, im Anschluss daran die Lösungsabsichten zu konkretisieren und ihr diese zur weiteren Beschlussfassung vorzulegen. Gleichzeitig lud sie das Bildungsdepartement ein, eine Vernehmlassung bei den Verbänden der Lehrpersonen und der Schulgemeinden zur Frage einer analogen Revision der Verordnung über die kantonale Lehrerversicherungskasse durchzuführen. Im November 2003 nahm die Regierung vom Bericht des Finanzdepartementes über die Schlussergebnisse der eingesetzten Arbeitsgruppen Kenntnis. Der Widerstand der Personalverbände gegen einen Wechsel zum Beitragsprimat und die massiven Kurseinbrüche an den Aktienmärkten in den Jahren 2002

---

<sup>15</sup> Art. 51 Abs. 5 BVG.

und 2003 veranlassten die Regierung, die Revisionsarbeiten zu sistieren und das Finanzdepartement einzuladen, vorerst verwaltungsintern weiterzuarbeiten und ihr zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten. Immerhin konnte auf Beginn des Jahres 2006 die administrative Zusammenlegung der beiden Versicherungskassen in einer Abteilung des Personalamtes vollzogen werden.

### **1.2.2 Stossrichtung und Ausgestaltung**

Im September 2006 erteilte die Regierung gestützt auf den Bericht des Finanzdepartementes über die zwischenzeitlich erfolgten verwaltungsinternen Arbeiten erneut den Auftrag zur Revision der Versicherungskassen. Der Projektgruppe gehörten Mitarbeitende des Finanz- und des Bildungsdepartementes, der Experte für berufliche Vorsorge, ein Vertreter des Schulgemeindevverbandes (SGV) und ein Mitglied der Verhandlungsdelegation der Sozialpartner an. Im Sommer 2009 wurde ein von Staatskanzlei, kantonalem Steueramt und BVG-Stiftungsaufsicht vorgeprüfter Bericht und Entwurf zu einem Gesetz über die St.Galler Pensionskasse vorgelegt, der folgenden Hauptpunkte umfasste:

- Versicherungskasse Staatspersonal und Lehrerversicherungskasse werden zusammengelegt (Fusion) und in die neue St.Galler Pensionskasse überführt. Diese wird rechtlich vom Kanton St.Gallen getrennt und als selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet.
- Die Führung der St.Galler Pensionskasse durch das oberste Organ wird paritätisch ausgestaltet. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmenden in der beruflichen Vorsorge wird gewährleistet.
- Die Vorsorgeleistungen für das Staatspersonal und für die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule werden vereinheitlicht. Es wird ein Mischprimat vorgeschlagen, d.h. die Altersleistungen werden nach dem Beitragsprimat aufgebaut, die Leistungen bei Tod und Invalidität nach dem Leistungsprimat.
- Das dienstrechtliche, ordentliche Rücktrittsalter wird auf Alter 65 angehoben, unter Beibehaltung des bisherigen Leistungsziels für die Altersrenten. Die Altersrenten sind deshalb im Rücktrittsalter 65 höher als im Rücktrittsalter 63. Sie werden im Alter 65 mit einem Umwandlungssatz von 6.4 Prozent berechnet.
- Die Zeitspanne für den Beginn der Altersrente wird auf Alter 58 bis Alter 70 vergrössert (heute von Alter 60 bis Alter 63). Die Arbeitnehmenden können ab Alter 58 freiwillig in den Ruhestand treten. Der Bezug der Altersrente kann bis Alter 70 aufgeschoben werden. Je später die Altersleistung bezogen wird, desto höher ist sie (heute ab Alter 63 keine Rentenerhöhung mehr).
- Der Wechsel für die Altersleistungen vom Leistungs- zum Beitragsprimat wird mit einer versicherungstechnisch korrekten Übergangsordnung geregelt. Der vorsorgemässige Leistungsstandard für die versicherten Personen wird sowohl bezüglich Rentenanwartschaften als auch bezüglich Beiträgen gewahrt (garantierte Mindestaltersrenten und Höchstbeiträge). Die Übergangsordnung gilt für diejenigen Personen, welche am Stichtag des Wechsels Alter 45 überschritten haben und vor mehr als fünf Jahren in die Versicherung eingetreten sind (Übergangsgeneration).
- Der Kanton St.Gallen haftet für die St.Galler Pensionskasse (Staatsgarantie). Die Staatsgarantie fällt automatisch weg, wenn die St.Galler Pensionskasse drei Jahre lang über genügend Vermögen (d.h. einen Deckungsgrad von 120 Prozent) verfügt, um allein für die Sicherheit einstehen zu können.
- Die finanzielle Situation der St.Galler Pensionskasse wird durch versicherungstechnische Korrektur der Versicherung mit höheren Beiträgen und mit Verzinsung der Unterdeckung auf eine stabile Grundlage gelegt.

### 1.2.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Anfangs September 2009 wurde das bis Ende November 2009 angesetzte Vernehmlassungsverfahren über den Entwurf des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse eröffnet. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden:

- im Kantonsrat vertretene politische Parteien;
- Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften;
- Mitglieder der Verwaltungskommission der Versicherungskasse für das Staatspersonal;
- Mitglieder der Verwaltungskommission der Lehrerversicherungskasse;
- Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP;
- Gemeinden;
- Verband St.Galler Volksschulträger SGV;
- Schulgemeinden;
- in der Personalverbändekonferenz des Kantons St.Gallen vertretene Personalverbände;
- Departemente und Staatskanzlei;
- Kantonsgericht;
- Verwaltungsgericht;
- selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten;
- bei den Versicherungskassen angeschlossene Arbeitgeber.

Zeitgleich mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wurden die Versicherten schriftlich informiert, und während der Vernehmlassungsfrist wurden mehrere Informationsveranstaltungen für folgende Zielgruppen durchgeführt:

- Politische Parteien / Wirtschaftsverbände / Gewerkschaften;
- Gemeinden;
- Schulgemeinden;
- Personalverbände;
- Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung;
- Lehrpersonen.

Gegenstand der Vernehmlassung waren Entwürfe zu einem Gesetz über die St.Galler Pensionskasse, zu einem Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Besoldung der Magistratspersonen sowie zum VIII. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal. Die Entwürfe der Verordnung zur Übergangsgeneration (Übergangsordnung), des Organisationsreglements und des Vorsorgereglements der St.Galler Pensionskasse wurden ausschliesslich informationshalber abgegeben. Diese ersten Reglemente sollten im Interesse eines geordneten Übergangs beim Kompetenzwechsel von der Regierung zum Stiftungsrat noch nach der bisherigen Ordnung beschlossen werden, d.h. von der Regierung nach Anhören der paritätischen Verwaltungskommissionen.

Das Vernehmlassungsverfahren wurde rege benutzt und ergab, dass das Gesetzesvorhaben im Grossen und Ganzen mehrheitlich positiv aufgenommen wurde. Der bei einem Primatswechsel sachimmanente Zielkonflikt zwischen den Kosten und der Gewährung des Leistungsstands für die Versicherten führte jedoch insgesamt zu einer Ablehnung der vorgeschlagenen Übergangsordnung. Die aus diesem Grund vorgenommene Überprüfung des gesamten Versicherungskonzeptes zeigte, dass keine wesentlichen Kosteneinsparungen möglich sind, wenn am Leistungsziel von 50 Prozent des versicherten Lohns als Altersrente im Alter 63 festgehalten wird. Die damit verbundenen Kosten sind versicherungstechnisch begründet und unumgänglich. Immerhin liessen sich die Kosten der Übergangsordnung vermindern, wenn der zu gewährleistende Leistungsstand nicht wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen nach der dynamischen, sondern nach der statischen Berechnungsmethode ermittelt würde.<sup>16</sup> Eine vom Experten der Versicherungskassen erarbeitete

---

<sup>16</sup> Im Leistungsprimat orientieren sich die Ansprüche der Destinatäre an der versicherten Besoldung. Im Falle einer dynamischen Leistungsgarantie werden jene Leistungen, welche aus einer künftigen Lohnentwicklung entstehen, ebenfalls garantiert. Bei der statischen Garantie wird auf die versicherte Besoldung zum Zeitpunkt der Umstellung abgestellt. Künftige Lohnentwicklungen werden ausgeblendet.

Alternative, bei der das Grenzalter für den Verbleib in der bestehenden Versicherung von Alter 63 auf Alter 60 gesenkt und der Leistungsstand über Bestimmungen zum Sparguthaben (und nicht über Bestimmungen zu Mindestaltersrenten und Höchstbeiträgen) gewährleistet würde, liesse wohl Vereinfachungen, aber keine grundsätzlichen Kosteneinsparungen erwarten.

Neben der Übergangsordnung rückte die Vernehmlassung den formellen Übergang von den heutigen Versicherungskassen zur neuen St.Galler Pensionskasse als zweiten Punkt in den Vordergrund. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) machte geltend, dass der Übergang nicht automatisch erfolgen könne, sondern als Wechsel jeder einzelnen Gemeinde mit Teilliquidation in der Lehrerversicherungskasse und vertraglichem Neuanschluss an die neue St.Galler Pensionskasse durchzuführen sei. Zur Begründung wurde auf das Urteil des Bundesgerichtes BGE 135 I 28 vom 12. Dezember 2008 im Zusammenhang mit der Neugestaltung der beruflichen Vorsorge für das Staats- und Lehrpersonal im Kanton Zug verwiesen. Das Bundesgericht hielt in diesem Urteil fest, dass nach zwingendem Bundesrecht der Arbeitgeber zusammen mit seinem Personal über die Gestaltung der beruflichen Vorsorge entscheidet. Das kantonale Recht könne deshalb die Gemeinden als Arbeitgeber der Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule nicht verpflichten, diese für die berufliche Vorsorge bei der kantonalen Pensionskasse zu versichern.

Insgesamt hat das Vernehmlassungsverfahren bestätigt, dass die angestrebte Revision der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule aus verschiedenen Gründen äusserst anspruchsvoll ist. Zum einen handelt es sich bei der beruflichen Vorsorge um eine äusserst komplexe Materie, die viel juristisches und versicherungsspezifisches Expertenwissen erfordert. Zum andern liegt es in der Natur der Sache, dass von diesem Vorhaben viele Interessengruppen mit unterschiedlichen, teils sogar gegensätzlichen Erwartungen betroffen sind. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens haben es gezeigt: je mehr Revisionsziele gleichzeitig umgesetzt werden sollen, desto geringer werden die Chancen für einen tragfähigen Konsens. Hinzu kommt, dass auch die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre die Aussichten für ein erfolgreiches Umsetzen des Revisionsvorhabens als Ganzes verschlechtert haben.

Für den weiteren Verlauf des Revisionsvorhabens von ausschlaggebender Bedeutung sind zudem die bundesrechtlichen Neuerungen für Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Diesbezüglich bestanden im Zeitpunkt des Vernehmlassungsverfahrens noch einige Unsicherheiten, welche nun mit der BVG-Revision vom 17. Dezember 2010 normativ geklärt wurden. Dem Vorrang des Bundesrechts folgend sind diese Änderungen vom kantonalen Gesetzgeber zu beachten.

### 1.3 Bundesgesetzgebung

Vor der BVG-Revision vom 17. Dezember 2010 bestanden für Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften gewisse Besonderheiten. Zum einen konnten sie vom allgemeinen Grundsatz der Vollkapitalisierung, nach welchem sie mit ihrem Vorsorgevermögen sämtliche Versicherungsverpflichtungen gegenüber Aktiven und Rentnern vollumfänglich erfüllen müssen, abweichen und im System der Teilkapitalisierung (mit Staatsgarantie) geführt werden. Zum anderen konnten öffentlich-rechtliche Körperschaften die Regelungen für ihre Vorsorgeeinrichtung erlassen und damit vom allgemeinen Grundsatz abweichen, wonach einzig das oberste Organ der Einrichtung solche Vorgaben beschliessen kann.

### 1.3.1 Änderung des BVG vom 17. Dezember 2010

Am 17. Dezember 2010 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte eine Änderung des BVG zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften.<sup>17</sup> Diese Änderungen regeln indessen nicht nur die Finanzierung neu, sondern enthalten auch neue Bestimmungen zur Organisation und Führung derartiger Vorsorgeeinrichtungen. Ziel der Gesetzesrevision war es mitunter, für die privatrechtlichen Pensionskassen und die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften praktisch gleich lange Spiesse zu schaffen. Die Gesetzesänderung beinhaltet im Wesentlichen drei Schwerpunkte:

- Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtung  
Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, ihre Vorsorgeeinrichtungen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit zu versehen.
- Finanzierungssystem  
Die Kantone und Gemeinden müssen entscheiden, ob sie beim Standard der Vollkapitalisierung bleiben oder die Option einer Teilkapitalisierung ihrer Vorsorgeeinrichtung wählen wollen.
- Regelung der Vorsorge  
Kantone und Gemeinden können in ihren Erlassen künftig entweder die Finanzierung (Beiträge) oder die Leistungen (Versicherungspläne) der beruflichen Vorsorge regeln, aber nicht mehr beide Punkte gemeinsam.

Nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist wurde die Gesetzesänderung vom Bundesrat auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Bestimmungen, welche eine Anpassung des kantonalen oder kommunalen Rechts notwendig machen, werden auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt.

### 1.3.2 Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung

Die geänderten Bestimmungen über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften haben sowohl finanzielle als auch institutionelle Konsequenzen.

- Finanzierungssystem: Voll- oder Teilkapitalisierung

Bis anhin galten für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen spezielle Bestimmungen über die technische Bilanzierung. Mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde durften sie vom Prinzip der geschlossenen Bilanzierung, wie es im privaten Recht allgemein gültig ist; abweichen, sofern eine Staatsgarantie für allfällige Deckungslücken zugesichert wurde. Bei der offenen Bilanzierung dürfen künftige Mutationen – etwa zur Bestandserneuerung – bei der Berechnung der Verbindlichkeiten berücksichtigt werden. Dies führte dazu, dass für den aktuell vorhandenen Bestand die Verbindlichkeiten nicht voll ausfinanziert sein müssen, zumal die Leistungserfüllung durch Beiträge von Neuzugängen wieder sichergestellt werden kann. In der geschlossenen Betrachtung führte dies konsequenterweise zu einer Unterdeckung, welche die erwähnte Staatsgarantie bedingte. An Stelle dieser Unterscheidung zwischen geschlossener und offener Bilanzierung spricht der Gesetzgeber neu vom System der Voll- resp. der Teilkapitalisierung. Nach dem neuen Bundesrecht sind nun auch die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zur Bilanzierung in geschlossener Kasse verpflichtet, wonach die Verbindlichkeiten allein durch Vorsorgevermögen gedeckt sein müssen. Zum Ausgleich dieser rigiden Vorschrift räumt das neue Recht Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften die Option ein, von der vollen Kapitalisierung (Vollkapitalisierung) abzuweichen, indem ihr Vermögen die Verpflichtungen auch längerfristig nur teilweise decken muss (Teilkapitalisierung). Bei teilkapitalisierten Vorsorgeeinrichtungen werden zur Gewährleistung der finanziellen Sicherheit das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt und die Erreichung eines Deckungsgrades von 80 Prozent innerhalb von 40 Jahren gefordert. Der globale und der differenzierte Deckungsgrad müssen in jedem Fall weiterhin erreicht werden,

---

<sup>17</sup> AS 2011, 3385.

ansonsten Massnahmen einzuleiten sind. Die Umstellung auf das System der Teilkapitalisierung bedarf der Bewilligung der Aufsichtsbehörde und setzt die Staatsgarantie und einen Finanzierungsplan voraus. Demgegenüber ist die Staatsgarantie bei der Vollkapitalisierung fakultativ, und anders als bei der Teilkapitalisierung kann bei Vollkapitalisierung der technische Fehlbetrag (Unterdeckung) im Fall einer Teilliquidation in Abzug gebracht werden. In zeitlicher Hinsicht ergibt sich aus Art. 72a BVG, dass der Entscheid für das Finanzierungssystem, namentlich für die Option Teilkapitalisierung, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der BVG-Änderungen vom 17. Dezember 2010, d.h. auf den 1. Januar 2012 zu fällen war (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.3).

#### – Rechtliche Selbständigkeit

In institutioneller Hinsicht verlangt das Bundesrecht, dass sowohl die Versicherungskasse Staatspersonal als auch die Lehrerversicherungskasse spätestens per 1. Januar 2014 rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt wird. Die Verselbständigung der beiden Versicherungskassen gehörte zu den wesentlichen Zielsetzungen der angestrebten Revision der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule und war auch im Vernehmlassungsverfahren 2009 unbestritten. Der Zwang zur rechtlichen Verselbständigung der beiden Versicherungskassen unterstreicht die Bedeutung dieser Zielsetzung, erhöht aber gleichzeitig den Handlungsbedarf des kantonalen Gesetzgebers.

#### – Zusammenführung beider Versicherungskassen in eine selbständige Vorsorgeeinrichtung

Die vom Bundesgesetzgeber verlangte Autonomisierung bis Ende 2013 erfordert ein entsprechendes Gesetz, welches – analog der Stiftungsurkunde bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen – die Errichtung einer rechtlich selbständigen Vorsorgeeinrichtung und deren Grundzüge regelt. Eine getrennte Verselbständigung von Versicherungskasse Staatspersonal einerseits und Lehrerversicherungskasse andererseits wäre grundsätzlich denkbar. Nachdem aber die beiden Versicherungskassen im Laufe der letzten Jahre immer stärker zusammengewachsen sind (sh. Ausführungen im Abschnitt 1.1.3) und auf diese Weise erhebliche Synergien gewonnen werden konnten, erscheint es nur folgerichtig, die beiden Versicherungskassen auch rechtlich unter dem Dach einer einzigen St.Galler Pensionskasse zusammenzuführen.

#### – Regelung von Finanzierung oder Leistungen

Der Übergang zu Selbständigkeit und Eigenverantwortung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen gebietet auch eine gewisse Zurückhaltung des Gesetzgebers bei Bestimmungen, welche über die Errichtung und die Grundzüge der neuen Vorsorgeeinrichtung hinausgehen. Die Umsetzung dieser Grundsätze gehört in die Kompetenz des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Gemäss Art. 51a Abs. 1 BVG nimmt das oberste Organ die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze sowie die Mittel zu deren Erfüllung, legt die Organisation fest, sorgt für die finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung. In Abs. 2 der erwähnten Bestimmung wird die Stellung des obersten Organs durch Zuweisung einer Mehrzahl unübertragbarer und unentziehbarer Aufgaben konkretisiert und unterstrichen. Der einzige Vorbehalt zugunsten regulierender Eingriffe öffentlich-rechtlicher Körperschaften ergibt sich aus Art. 51a Abs. 6 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 2 zweitem Satz BVG (beide in der Fassung ab 1. Januar 2014). Danach kann der Gesetzgeber bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung erlassen. Das Bundesrecht beschränkt somit den Gestaltungsspielraum für die Regelung der Vorsorge auf die alternative Festlegung von Finanzierung oder Leistungen.

- Paritätisches oberstes Organ

Die herausragende Stellung des obersten Organs einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung engt zwar den Gestaltungsspielraum und die Einflussmöglichkeiten des Gesetzgebers erheblich ein. Dies bedeutet indessen nicht, dass es der Verwaltung verwehrt ist, auch in Zukunft Aufgaben für diese Vorsorgeeinrichtung zu erbringen (z.B. im Bereich der Vermögensverwaltung und der Infrastruktur, namentlich EDV-Systeme). Hierfür bedarf es jedoch reglementarischer Grundlagen oder Aufträge (in Form von Leistungsvereinbarungen), die autonom und eigenverantwortlich durch das paritätische Organ zu beschliessen sind.

- Vorbereitungsarbeiten

In zeitlicher Hinsicht ist zu bedenken, dass für die praktische Umsetzung der Verselbständigung mit einem beträchtlichen Vorbereitungsaufwand zu rechnen ist. Dazu gehören neben der Bestellung und Ausbildung der Organe (insbesondere Stiftungsrat) und der Festlegung der Aufbauorganisation für die neue Pensionskasse auch der legislative Wechsel von Verwaltungsrecht zu Pensionskasse-Reglementen, die Anpassung der Infrastruktur (z.B. Informatik) sowie die Klärung der Vermögensverwaltung für die neue Pensionskasse und weiterer Konsequenzen aus der Verselbständigung (z.B. steuer- und grundbuchrechtliche Fragen).

### **1.3.3 Autonomie der Vorsorgeeinrichtung**

Die nach Bundesrecht vorgegebene Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen hat deren umfassende Autonomie zur Folge. Diese wird einzig eingeschränkt durch den Spielraum des Gesetzgebers, das Gründungsverfahren zu regeln, die Rechtsform zu bestimmen sowie nach Art. 50 Abs. 2 zweitem Satz BVG (in der Fassung ab 1. Januar 2014) generell-abstrakte Bestimmungen über die Leistungen oder über die Finanzierung zu erlassen. Die künftige St.Galler Pensionskasse wird somit über eine weitestgehende Organisations-, Finanz- und Haushaltautonomie verfügen, die jene der bestehenden selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten erheblich übersteigt. Insbesondere bewirkt die bundesrechtlich festgelegte Zuständigkeit des Stiftungsrates als oberstem Organ, dass der Kantonsrat über keine Budgethoheit verfügt und Beschlüsse des Stiftungsrates, die sich auf das Bundesrecht und das Gesetz über die St.Galler Pensionskasse stützen und sich auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken, gebundene Ausgaben darstellen.

## **2 Etappierung**

### **2.1 Würdigung der Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren und der neuen Bundesgesetzgebung**

Der im September 2009 in die Vernehmlassung gegebene Entwurf eines Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse zielte darauf ab, die Reform der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule in einem einzigen und umfassenden Schritt anzugehen. Ausgehend von den in Abschnitt 1.2.2 dargelegten Hauptpunkten des Vorhabens wurde in jahrelanger und intensiver Vorarbeit ein Gesamtkonzept entwickelt, in welches die Ansprüche und Erwartungen der unterschiedlichen Interessengruppe in möglichst ausgewogener Art und Weise einfließen sollten. Wie in Abschnitt 1.2.3 bereits ausgeführt, wurde dieses Gesamtkonzept im Vernehmlassungsverfahren überwiegend positiv aufgenommen. Die kritische bis ablehnende Haltung gegenüber einzelnen Elementen des Gesamtkonzeptes (wie Primatswechsel, Versicherungskonzept, Übergangsordnung, Finanzierung, Anschluss Arbeitgeber) vermochte nicht zu überraschen. Die Anpassung oder gar das Weglassen einzelner Elemente hätte jedoch die Ausgewogenheit des Gesamtkonzeptes beeinträchtigt, ohne aber die Mehrheitsfähigkeit des Vorhabens als Ganzes entscheidend zu verbessern. Diese Einschätzung und insbesondere die zwi-

schenzeitlichen Entwicklungen, namentlich die Tragweite des Bundesgerichtsentscheides i.S. Kanton Zug und die bundesrechtlich angeordnete Pflicht zur Verselbständigung, liessen eine Neupositionierung des Vorhabens als angezeigt erscheinen. Im Mittelpunkt dieser Neupositionierung stand die Frage, ob die unveränderten Hauptzielsetzungen der Revision, nämlich:

- die Verselbständigung und Zusammenführung der beiden Versicherungskassen,
- die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie und
- der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen

gesamthaft und gleichzeitig oder etappenweise und zeitlich gestaffelt umgesetzt werden sollen. Die teilweise kontroversen Stellungnahmen zu einzelnen Elementen der Vernehmlassungsvorlage, vor allem aber der durch die BVG-Änderungen diktierte Zeitplan für die Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2013 legen eine etappenweise Umsetzung nahe. Eine derartige Etappierung ist auch geeignet, die Komplexität des Reformvorhabens zu reduzieren und gleichzeitig die Chancen für die insgesamt angestrebten Veränderungen zu erhöhen. Demgegenüber muss – auch aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre – eine gesamthafte Umsetzung in einem Schritt auf Beginn des Jahres 2014 als unrealistisch und risikobehaftet eingestuft werden.

Wie in den nachfolgenden Abschnitten darzulegen ist, bietet sich aufgrund der zeitlicher Dringlichkeit und der unterschiedlichen Zuständigkeiten die folgende Etappierung der einzelnen Revisions Schritte an:

	<b>ab 1. Januar 2013</b>	<b>ab 1. Januar 2014</b>	<b>anschliessend</b>
Umsetzungsschritt (Etappe)	Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie und an die Vorgaben des neuen Personalrechts	Verselbständigung und Zusammenführung der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse	Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen
Form des Erlasses	Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal und zur Verordnung über die Lehrerversicherungskasse	Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	Vorsorgereglement der St.Galler Pensionskasse
Zuständigkeit	Regierung	Kantonsrat	Stiftungsrat der St.Galler Pensionskasse
Bemerkungen	Genehmigung der Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge durch den Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags 2013	obligatorisches Finanzreferendum	weitere konzeptionelle Anpassungen in der Zuständigkeit des Stiftungsrates

Die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie und der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen sind zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Sie werden der Vollständigkeit halber dennoch kurz erläutert, zumal sie auch in die Vernehmlassungsvorlage 2009 integriert waren.

## 2.2 Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie

Die berufliche Vorsorge beruht auf langfristigen Sachverhalten. Das Grundkonzept besteht im Wesentlichen aus einem Ansparen während der gesamten beruflichen Erwerbstätigkeit und der nachfolgenden Bestreitung des Lebensunterhalts im Ruhestand durch Verbrauch des Angesparten. Die Renten- und Sparversicherungen der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse gehen von einer Ansparzeit von 38 Jahren aus und basieren auf einer durchschnittlichen Lebenserwartung, welche sich auf statistisch erhobene Daten von vor Jahrzehnten stützt. Die allgemeine Lebenserwartung ist jedoch erheblich gestiegen. Besonders ausgeprägt ist die für die «Verbrauchsphase» relevante, bedingte Lebenserwartung im Alter 65, d.h. die Lebenserwartung einer bereits 65jährigen Person (Quelle: Bundesamt für Statistik):

Lebenserwartung einer 65jährigen Person im Jahr	Männer	Frauen
1981	14.3 Jahre	18.2 Jahre
1990	15.3 Jahre	19.4 Jahre
2000	17.0 Jahre	20.7 Jahre
2010	18.9 Jahre	22.2 Jahre

Die Zunahme der bedingten Lebenserwartung innerhalb des Dezenniums 2000 – 2010 beträgt 11.2 Prozent bei den Männern und 7.2 Prozent bei den Frauen und führt zu einer höheren erwarteten Rentenlaufzeit von 1.9 Jahren bei den Männern und von 1.5 Jahren bei den Frauen. Für die als reine Leistungsprimatseinrichtungen geführten Renten- und Risikoversicherungen der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse bedeutet diese Entwicklung, dass die zu erbringenden Altersleistungen immer weniger mit den bestehenden Versicherungsbeiträgen finanziert sind. Dieser Umstand und die Befürchtung, dass die Kapitalmärkte, der sogenannte «Dritte Beitragszahler», längerfristig weniger Rendite abwerfen könnten, machen es notwendig, vom Arbeitgeber und von den Versicherten höhere Pensionskassenbeiträge zu erheben. Gleichzeitig wird auf die im Jahr 2011 neu aufgelegten versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 umgestellt. Die Erhöhung der Beiträge richtet sich nach einer altersabhängigen Beitragsskala. Es ist davon auszugehen, dass sich die Beiträge des Arbeitgebers zwischen 1.3 und 1.8 Prozentpunkten, diejenigen der Arbeitnehmenden um durchschnittlich 1.3 Prozentpunkte erhöhen werden. Dabei sollen weder die bestehenden Beitragsrelationen zwischen den Arbeitgebern und den Versicherten innerhalb der Kassen noch die Beitragsrelationen zwischen den beiden Kassen verändert werden. Mit den Beitragsanpassungen werden die Kosten der erhöhten Lebenserwartung wieder verursachergerecht durch die Destinatäre finanziert. Im Gefolge dieser Anpassungen müssen auch die Ein- und Nachkaufskonditionen neu festgelegt werden.

Nachdem die Entscheidungsgrundlagen für eine Anpassung der Finanzierung an die demografischen Veränderungen hinreichend gegeben sind, soll im Interesse der längerfristigen finanzielle Stabilität der beiden Versicherungskassen mit den erforderlichen Beitragsanpassungen nicht länger zugewartet werden. Dies umso mehr nicht, als diese Massnahme in der Vernehmlassungsvorlage 2009 unbestritten war und derzeit auch von zahlreichen anderen, privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen geprüft und umgesetzt wird. Die Anpassungen können durch die Regierung sowohl für die Versicherungskasse Staatspersonal wie auch für die Lehrerversicherungskasse in Form eines Nachtrags zu den entsprechenden Verordnungen eigenverantwortlich und abschliessend vorgenommen werden. Für die Verordnung über die Versicherungskasse Staatspersonal ist der frühere Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates durch die Aufhebung von Art. 85 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) als Folge des neuen Personalgesetzes entfallen. Für die Verordnung über die Kantonale Lehrerver-

sicherungskasse bestand bereits bis anhin kein derartiger Genehmigungsvorbehalt. Die Erhöhung der Pensionskassenbeiträge ab dem Jahr 2013 soll aber zusammen mit der Botschaft zum Voranschlag 2013 transparent dargelegt werden.

## 2.3 Verselbständigung und Zusammenführung

Die rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgliederung der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse aus der Verwaltungsstruktur und die Überführung der beiden Versicherungskassen in die neue St.Galler Pensionskasse stehen im Mittelpunkt dieser Gesetzesvorlage. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit der Verselbständigung der beiden Versicherungskassen übergeordnetes Bundesrecht umgesetzt werden muss und – wie in Abschnitt 1.3.2 bereits dargelegt – wenig gesetzgeberischer Spielraum in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht besteht. Aus den gleichen Überlegungen ist es auch vertretbar, die Gesetzesvorlage ohne vorgängiges Vernehmlassungsverfahren dem Kantonsrat zuzuleiten.

## 2.4 Konzeption der Versicherung und Form des Primats

Eine weitgehende Neukonzeption und Vereinheitlichung der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule gehörte zu den zentralen Zielsetzungen der Vernehmlassungsvorlage 2009. Das darin enthaltene Kernstück, der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen, steht seit nunmehr fast zwanzig Jahren auf der politischen Agenda. Ebenso alt ist die vor allem von Arbeitnehmerseite vorgebrachte, mit einer befürchteten Leistungsver schlechterung begründete Kritik an einem derartigen Primatswechsel. Die anhaltenden Widerstände und die finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die bei den früheren Anläufen für einen Primatswechsel herrschten, trugen dazu bei, dass dieser Wechsel bis heute nicht vollzogen werden konnte. Bei der Vernehmlassungsvorlage 2009 war immerhin eine gewisse Annäherung der Standpunkte auszumachen, doch wurde von Seiten der Versicherten signalisiert, dass ein Primatswechsel nur bei Realisierung des Gesamtkonzeptes einschliesslich der vorgeschlagenen Übergangsordnung mitgetragen würde. Diese Übergangsordnung löste jedoch im Vernehmlassungsverfahren tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten aus. Es ist deshalb angezeigt, die Vorlage zur Verselbständigung und Zusammenführung der beiden Versicherungskassen nicht mit dem konfliktträchtigen Thema des Primatswechsels zu belasten. Die zeitlichen Vorgaben zur Verselbständigung lassen überdies keinen Raum für eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem vielschichtigen Thema, bei dem auch Aspekte des gesellschaftlichen Wandels (Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse) und des modernen Personalmanagements (Attraktivität des Arbeitgebers) zu berücksichtigen sind.

Die bewusste Ausklammerung des Primatswechsels aus der Verselbständigungsvorlage erfolgt auch in der Erkenntnis, dass es nach erfolgter Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtung in der Kompetenz ihres obersten Organs liegt, die Konzeption der Versicherung (einschliesslich der Primatsform) zu regeln und in einem Vorsorgereglement festzuhalten. Dieser Weg trägt auch dazu bei, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung über die Form des Primats zu «entpolitisieren».

# 3 Eckpunkte der Vorlage

## 3.1 Verselbständigung

Die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse können aufgrund der Änderungen des BVG vom 17. Dezember 2010 nicht über das Jahr 2013 hinaus als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St.Gallen weitergeführt werden. Die neue bundesrechtliche Vorgabe, die beiden Versicherungskassen bis spätestens 1. Januar 2014 auch rechtlich aus der Verwaltungsstruktur herauszulösen, erfordert den Übergang zu Vorsorgeeinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Gemäss Art. 48 Abs. 2 erstem Satz BVG (in der Fassung

ab 1. Januar 2014) müssen registrierte Vorsorgeeinrichtungen die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Der Selbständigkeitsbereich beinhaltet die autonome Gestaltung der Leistungen und deren Finanzierung sowie der Organisation im Rahmen der Bestimmungen des BVG (Art. 49 Abs. 1 erster Satz BVG). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll diese Vorgabe des übergeordneten Bundesrechts umgesetzt werden.

Wie in Abschnitt 1.3.2 bereits ausgeführt, wäre es durchaus denkbar, die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse je für sich alleine als Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten. Eine getrennte Verselbständigung wäre aber aus verschiedenen Gründen nicht zweckmässig. Zum einen würden damit die Vorteile und Synergien, die aus dem bewussten administrativen Zusammenwachen der beiden Versicherungskassen in den letzten Jahren geschaffen wurden, wieder aufgegeben. Zum anderen würde die getrennte Verselbständigung zu beträchtlichen Doppelspurigkeiten und Redundanzen nicht nur im legislativen Bereich (separate Gründungserlasse und Reglemente), sondern insbesondere im Bereich der Aufbauorganisation (z.B. zwei Stiftungsräte, Geschäftsleitungen, Experten), bei Aufsicht und Kontrolle, bei der Infrastruktur (z.B. Büroräumlichkeiten) und bei der Informatik (separate Fachanwendungen, getrennter Betrieb) führen.

Die Errichtung einer einzigen Vorsorgeeinrichtung, welche die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse umfasst<sup>18</sup>, ist überdies auch unter strategischen Aspekten von Bedeutung. Damit wird dem Grundsatz Rechnung getragen, dass für alle Arbeitnehmenden, deren Dienstrecht durch kantonales Recht abschliessend geregelt ist, auch eine grundsätzlich einheitliche berufliche Vorsorge gelten soll. Die historisch begründete Ungleichbehandlung zwischen den versicherten Personen der beiden Versicherungskassen konnte durch das administrative Zusammenwachsen der beiden Versicherungskassen wohl abgebaut werden, ist aber in den geltenden Kassenverordnungen immer noch vorhanden (z.B. in Bezug auf Beitragssätze, Rentenkürzung bei vorzeitigem Altersrücktritt, Ehegattenrente, Invaliditätsbegriff). Problematisch ist diese Ungleichbehandlung namentlich bei den Lehrpersonen, weil die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule bei der Lehrerversicherungskasse, die anderen Lehrpersonen (Berufs- und Mittelschulen, Universität, Pädagogische Hochschule) hingegen bei der Versicherungskasse Staatspersonal versichert sind. Mit der Integration beider Versicherungskassen unter dem Dach der St.Galler Pensionskasse werden die Voraussetzungen geschaffen, die Harmonisierung der beruflichen Vorsorge für alle nach kantonalem Dienstrecht angestellten Personen voranzutreiben. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine getrennte Verselbständigung bedeuten würde, dass die beiden Kassen von Grund auf getrennt wären. Im Ergebnis würde damit nicht nur die bisherige Zusammenführung rückgängig gemacht. Vielmehr würde bei rechtlich eigenständigen Kassen die Trennung nicht nur nicht überwunden, sondern nachhaltig und markant vertieft, weil die rechtliche Eigenständigkeit der beiden Kassen unterschiedliche Entwicklungen zuliesse.

Aus den angeführten Erwägungen ist es naheliegend, mit dem Gesetz über die St.Galler Pensionskasse eine autonome Vorsorgeeinrichtung zu schaffen, welche sowohl die heutige Versicherungskasse Staatspersonal als auch die heutige Lehrerversicherungskasse umfasst. Bei diesem Vorgehen kann offen bleiben, durch wen und auf welchem Weg die Lehrerversicherungskasse für sich allein verselbständigt werden müsste, wie die staats- und bildungspolitisch begründete Koordination der beruflichen Vorsorge für die Lehrpersonen der Volksschule beibehalten werden kann und welche Konsequenzen sich daraus für die Versicherten- und für die Vermögensverwaltung ergeben würden.

---

<sup>18</sup> Zur Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen sh. Abschnitt 3.5.2.

## 3.2 Zusammenführung der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse

Die Zusammenführung der beiden Versicherungskassen unter dem Dach einer rechtlich verselbständigten St.Galler Pensionskasse zählt zu den ursprünglichen Zielen des Revisionsvorhabens und war auch im Vernehmlassungsverfahren 2009 im Grundsatz nicht bestritten. Mit Blick auf die Synergien, die durch das organisatorische und personelle Zusammenwachsen der beiden Kassen in den letzten Jahren entstanden sind, soll an dieser Zielsetzung festgehalten werden. Die rechtliche Zusammenführung der beiden Kassen ist der nächste logische Schritt, um diese Synergien in Form integrierter Aufbauorganisationen und einheitlicher Führungs- und Geschäftsprozesse nachhaltig sichern oder gar noch ausbauen zu können.

Es ist jedoch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Zusammenführung beider Kassen nicht mit vollständiger Gleichmacherei verwechselt werden darf. Soweit die Unterschiedlichkeiten zwischen den beiden Kassen objektiv begründet sind (beispielsweise durch den Berufsauftrag der Lehrpersonen), können sie nach dem Grundsatz «Vereinheitlichung soweit möglich, Verschiedenheit soweit nötig» auch unter dem Dach der neuen St.Galler Pensionskasse fortgeführt werden. Konkret ist es somit durchaus denkbar, für einzelne Berufsgruppen (wie Lehrpersonen der Volksschule) weiterhin unterschiedliche Versicherungspläne anzubieten.

## 3.3 Finanzierungssystem: Vollkapitalisierung

Im Rahmen der in Abschnitt 1.3 dargestellten BVG-Änderungen vom 17. Dezember 2010 sind - wie schon oben (Abschnitt 1.3.2) angesprochen - zwei allgemein gültige Grundsätze zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich umschrieben worden, nämlich die Bilanzierung in geschlossener Kasse (Art. 65 Abs. 2 zweiter Satz BVG) und die Vollkapitalisierung (Art. 65 Abs. 2bis BVG). Der Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse bedeutet, dass nur der vorhandene Bestand an Versicherten und Leistungsbezüglern berücksichtigt werden darf, und nach dem Grundsatz der Vollkapitalisierung müssen sämtliche Verpflichtungen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. Bei beiden Grundsätzen bestehen Vorbehalte zugunsten von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, indem sich diese für das System der Teilkapitalisierung nach den neuen Art. 72a bis 72g BVG entscheiden können. Diese Ausnahmeregelung wird mit der Perennität der öffentlichen Gemeinwesen begründet. Sie erfordert aber einer Bewilligung der Aufsichtsbehörde, einen längerfristigen Finanzierungsplan und eine Garantie des Gemeinwesens für die fälligen Leistungen der Vorsorgeeinrichtung. Diese Staatsgarantie bezieht sich auf die Vorsorgeeinrichtung als Ganzes, d.h. sie erstreckt sich auf alle angeschlossenen Arbeitgeber und kann nicht auf einzelne Arbeitgeber beschränkt werden.

Die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse sind bis anhin im System der Vollkapitalisierung geführt worden. Die Bilanzierung erfolgte stets in geschlossener Kasse. Weder wurden freiwillige künftige Mutationen berücksichtigt noch wurde jemals ein Gesuch an die Aufsicht für eine offene Bilanzierung gestellt. Im Sinn der Kontinuität und der Empfehlung des Kassenexperten folgend wird das System der Vollkapitalisierung beibehalten, so dass die St.Galler Pensionskasse den gleichen Regeln unterstehen wird wie eine privatrechtliche Vorsorgeeinrichtung. Das Ziel besteht in einer Volldeckung der Vorsorgeverpflichtungen einschliesslich technischer Rückstellungen und Schwankungsreserven. Die Staatsgarantie wird bundesrechtlich hinfällig, kann jedoch freiwillig kantonrechtlich weiterhin gewährleistet werden. Bei Teilliquidationen kann eine allfällige Unterdeckung verrechnet werden. Mit der Bekräftigung der Vollkapitalisierung wird insbesondere auch einer massiven Generationensolidarität zulasten der jüngeren Generation entgegengetreten.

Der Umstand, dass sich beide Versicherungskassen derzeit in einer Unterdeckung befinden, steht der Fortführung des Systems der Vollkapitalisierung nicht entgegen. Gemäss Art. 65c BVG ist eine zeitlich begrenzte Unterdeckung und damit ein vorübergehendes Abweichen vom Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit für die übernommenen Verpflichtungen zulässig, wenn sichergestellt ist, dass die BVG-Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können und Massnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung in angemessener Frist ergriffen werden. Aus dem Entscheid für die Fortführung des Systems der Vollkapitalisierung folgt, dass keine Fristerstreckung für Sanierungsmassnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung in beiden Versicherungskassen mehr möglich ist. Es muss zwangsläufig ein Sanierungsplan erstellt werden, welcher aufzeigt, auf welchem Weg und in welcher Frist eine Volldeckung anvisiert wird. Die Festlegung der Massnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung richtet sich nach Art. 65d BVG, und als angemessene Frist wird ein Zeitrahmen von fünf bis sieben, höchstens aber von zehn Jahren erachtet.

Der Entscheid zur Fortführung des Systems der Vollkapitalisierung kann entgegen anderslautender Äusserungen nicht mit dem Zwang zur Ausfinanzierung der beiden Versicherungskassen bis zum Zeitpunkt ihrer Verselbständigung gleichgestellt werden. Diesbezüglich hat die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) in ihrer Mitteilung M – 02/2012 vom 14. Mai 2012 klargestellt, dass aus der neuen Formulierung von Art. 65 BVG nicht geschlossen werden könne, dass eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung bis Ende 2013 voll ausfinanziert sein müsse, wenn sie die Vollkapitalisierung wählt. Vielmehr muss sie, wie jede privatrechtliche Vorsorgeeinrichtung mit Unterdeckung, eine Sanierung zur Erreichung eines Deckungsgrades von 100 Prozent innert fünf bis sieben Jahren, spätestens nach zehn Jahren durchführen.

## 3.4 Beteiligung des Kantons

### 3.4.1 Verzinsung der Unterdeckung

Die Vernehmlassungsvorlage 2009 sah vor, dass die Unterdeckung bei der Versicherungskasse Staatspersonal und bei der Lehrerversicherungskasse zulasten der Arbeitgeber und zugunsten der beiden Vorsorgeeinrichtungen zu verzinsen wäre, und zwar nach Massgabe des technischen Zinssatzes. Im Rahmen der Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II) hat die Regierung vorgeschlagen, dass die Kosten für die Verzinsung der Unterdeckung bei der Lehrerversicherungskasse den Gemeinden als Arbeitgeber belastet werden.<sup>19</sup> Nachdem der Kantonsrat in der Juni-Session 2012 diesem Vorschlag nicht gefolgt ist, wären diese Verzinsungskosten ab dem Jahr 2014 durch den Staat aufzubringen.

Die Verzinsung der Unterdeckung würde zwar zur finanziellen Stabilisierung der beiden Versicherungskassen beitragen. Sie wäre als alleinige Massnahme jedoch nicht ausreichend, um die von Art. 65c BVG geforderte Beseitigung der Unterdeckung innert fünf bis sieben Jahren, spätestens jedoch innert zehn Jahren zu erreichen. Dies wäre nur denkbar, wenn innerhalb des genannten Zeitrahmens auch der «Dritte Beitragszahler» einen substanziellen Beitrag zur Verringerung der Deckungslücke leisten würde. Davon kann aber in Anbetracht der unsicheren und volatilen Verhältnisse auf den Kapitalmärkten realistischere Weise nicht ausgegangen werden.

Vor dem Hintergrund der mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Ausfinanzierung auf den Zeitpunkt der Verselbständigung (sh. Abschnitt 3.4.3) stellt sich die Frage der Verzinsung der Unterdeckung nicht mehr.

---

<sup>19</sup> Botschaft und Entwurf der Regierung vom 1. Mai 2012 (33.12.09), Massnahme G1.

### 3.4.2 Sanierungsmassnahmen im Überblick

Gemäss den Vorgaben des BVG ist für die im System der Vollkapitalisierung geführte St.Galler Pensionskasse ein Sanierungsplan zu erstellen, der aufzeigt, mit welchen Massnahmen die bestehende Unterdeckung in längstens zehn Jahren beseitigt werden soll. Dazu stehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten offen. Diese unterscheiden sich einerseits in Bezug auf ihre Wirkung zur Zielerreichung und die Belastungsverhältnisse. Andererseits sind nicht alle Massnahmen in gleicher Weise ursachengerecht und reversibel. Im Überblick lassen sich die Massnahmen stichwortartig wie folgt umschreiben:

- Paritätische Sanierungsbeiträge
  - Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden gleichermassen belastet;
  - kleine Hebelwirkung<sup>20</sup>;
  - nicht ursachengerecht;
  - belastet die derzeitige Aktivgeneration;
  - nicht reversibel.
- Verzinsung des Defizits
  - arbeitgeberlastig;
  - kleiner Hebel;
  - korreliert positiv mit Höhe des Defizits.
- Einmaleinlage des Arbeitgebers
  - einseitig arbeitgeberlastig;
  - nicht reversibel, wird unwiderruflich zu Vorsorgevermögen;
  - Zinskosten;
  - ungewisse Zukunftsentwicklung des Deckungsgrades.
- Einmaleinlage als Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht
  - einseitig arbeitgeberlastig;
  - reversibel;
  - Zinskosten.
- Leistungsanpassungen
  - belastet die derzeitige Aktivgeneration;
  - nicht ursachengerecht;
  - hohe Hebelwirkung;
  - breites Spektrum an Ansatzmöglichkeiten:
  - Einfrieren des versicherten Lohnes, Erhöhung Rücktrittsalter, Kürzung Rentensätze.

Diese Übersicht lässt erkennen, dass in erster Linie nur eine Einmaleinlage des Arbeitgebers oder eine Einmaleinlage als Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht als nachhaltige Sanierungsmassnahme in Betracht zu ziehen sind. Dies umso mehr, als die kurz- und mittelfristigen Verhältnisse auf den Kapitalmärkten keinen wesentlichen Sanierungsbeitrag von Seiten des «Dritten Beitragszahlers» erwarten lassen.

---

<sup>20</sup> Die Hebelwirkung (Leverage-Effekt) ist ein finanzwirtschaftlicher Begriff, der allgemein beschreibt, in welchem Ausmass Änderungen einer Variablen zu Ausschlägen im Resultat führen.

### 3.4.3 Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht

Die Zulässigkeit von Arbeitgeberbeitragsreserven (AGBR) leitet sich aus Art. 331 Abs. 3 OR ab. Der Arbeitgeber kann seine Beiträge für die berufliche Vorsorge über eine vorgängig gebildete AGBR leisten. Aus fiskalischen Gründen wurde die Höhe der AGBR auf das Fünffache der ordentlichen Beiträge limitiert. Über die Verwendung der AGBR entscheidet einzig derjenige Arbeitgeber, der die Einlage in die AGBR getätigt hat. Neben der Beitragsleistung können auch andere Bedürfnisse wie etwa der Teuerungsausgleich finanziert werden. Die AGBR zählt nicht zum disponiblen Vorsorgevermögen der Pensionskasse. Die AGBR befindet sich zwar im Vermögen der Vorsorgeeinrichtung. Sie ist jedoch auf der Passivseite als Schuld gegenüber dem Arbeitgeber zu deklarieren.

Mit dem seit dem 1. Januar 2005 geltenden Art. 65e BVG in Verbindung mit Art. 44a BVV2 hat die AGBR eine neue Dimension erhalten. Sie kann im Fall einer Unterdeckung in den Sanierungsprozess einbezogen werden. Die erwähnte Bestimmung gibt dem Arbeitgeber die Möglichkeit, einen schriftlichen Verwendungsverzicht auf die AGBR zu erklären. Mit diesem Verwendungsverzicht wird die AGBR in Vorsorgevermögen umgewandelt und kann in die Berechnung des Deckungsgrades mit einbezogen werden. Voraussetzung ist allerdings eine diesbezügliche Legitimation im Vorsorgereglement unter den möglichen Sanierungsmassnahmen. Die AGBR mit Verwendungsverzicht darf den Betrag der Unterdeckung nicht übersteigen, d.h. wenn diese Option vollumfänglich ausgeschöpft wird, so beträgt der Deckungsgrad 100 Prozent. Schliesslich darf die AGBR mit Verwendungsverzicht auch nicht verzinst werden.

AGBR mit Verwendungsverzicht stellen somit ein wirkungsvolles Instrument zur Beseitigung einer Unterdeckung dar. Solange die Unterdeckung besteht, dürfen sie nicht anderweitig verwendet werden. Aus der Höhe der Unterdeckung ergibt sich die betragsmässige Begrenzung der AGBR mit Verwendungsverzicht (vgl. Art. 65e Abs. 2 BVG). Da es sich um eine Massnahme zur Beseitigung einer in der Vergangenheit entstandenen Deckungslücke und nicht um Vorauszahlungen für künftig geschuldete Beiträge handelt, ist auch die fiskalisch motivierte Limitierung ordentlicher AGBR auf das Fünffache der jährlichen ordentlichen Arbeitgeberbeiträge nicht zu beachten. Daraus folgt, dass eine Einlage in die AGBR mit Verwendungsverzicht auch höher ausfallen kann als der fünffache Jahresbeitrag des Arbeitgebers.

Nach vollständiger Behebung der Deckungslücke muss der Verwendungsverzicht aufgehoben und der dadurch fällige Betrag in die ordentliche AGBR (ohne Verwendungsverzicht) zurückgeführt werden. Daraus folgt, dass während einer Erholungsphase der Deckungsgrad auf dem Niveau von 100 Prozent verharrt, bis der gesamte Verwendungsverzicht rückgängig gemacht worden ist. Im Fall einer Gesamtliquidation der Vorsorgeeinrichtung verfällt der Anteil mit Verwendungsverzicht zu deren Gunsten.

Die Einmaleinlage in Form einer AGBR mit Verwendungsverzicht ist somit geeignet, die momentane Unterdeckung spontan zu beheben, ohne aber irreversibel zu sein. Die Kosten sind von den Marktconstellationen abhängig; sie sind jedoch konstant und planbar. Entscheidende Kriterien sind die Erwartung des künftigen Deckungskapitalverlaufs sowie die Situation auf den Finanzmärkten. Bei einem steigenden Verlauf des Deckungsgrades kann der 100 Prozent überschüssende Teil vom Verwendungsverzicht befreit werden. Er wird wieder zur frei disponiblen Arbeitgeberbeitragsreserve des Arbeitgebers. Bei einer 100prozentigen Deckung ohne AGBR mit Verwendungsverzicht hätte sich letztere selber finanziert. Übrig blieben lediglich die Zinskosten für die Mittelaufnahme. Bei einer weiteren Verschlechterung des Deckungsgrades entsteht ohne Nachschuss ein neues Defizit, welches im System der Vollkapitalisierung behoben werden muss.

### **3.4.4 Staatsgarantie**

Bei der Staatsgarantie handelt es sich nicht um eine bilanzierungspflichtige Schuld des Gemeinwesens gegenüber der Vorsorgeeinrichtung, sondern um eine Deckungszusage für bestimmte Leistungen bei Fälligkeit. Solange die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons St.Gallen sind, stellt sich die Frage der Staatsgarantie nicht. Die Frage einer expliziten Staatsgarantie stellt sich hingegen im Hinblick auf die Verselbständigung der beiden Versicherungskassen.

Mit der Verselbständigung und unter Beibehaltung der Vollkapitalisierung werden, abgesehen von der Option zur alternativen Festlegung von Finanzierung oder Leistungen, die Normen des Rechts für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen übernommen. Insbesondere finden auch die Bestimmungen von Art. 56 bis 59 BVG über den Sicherheitsfonds Anwendung. Letzterer übernimmt die bisherige Funktion der Staatsgarantie, welche ebenfalls erst im Fall der Insolvenz Wirkung entfalten würde. Die Staatsgarantie wird somit in der bisherigen Form nicht mehr benötigt und ist im System der Vollkapitalisierung (im Gegensatz zum System der Teilkapitalisierung) auch nicht vorgeschrieben. Genauso wenig wie die Staatsgarantie kann auch der Sicherheitsfonds nicht für Sanierungsmassnahmen aktiviert werden. Solange die Vorsorgeeinrichtung noch solvent ist, sorgen Arbeitgebende und Arbeitnehmende zusammen mit dem «Dritten Beitragszahler» (Kapitalerträge) für das finanzielle Gleichgewicht.

Die Regierung hat sich wiederholt (so auch in der Vernehmlassungsvorlage 2009) dazu bekannt, dass die Staatsgarantie im Sinn einer Deckungszusage bis zum Erreichen einer ausreichenden Wertschwankungsreserve beibehalten werden soll. Die Staatshaftung soll bei einem Verzicht auf eine Ausfinanzierung sicherstellen, dass die St.Galler Pensionskasse im Sinn von Art. 65 Abs. 1 BVG ihre Verpflichtungen jederzeit erfüllen kann. Wie bereits erwähnt, ist eine Staatsgarantie im System der Vollkapitalisierung nicht erforderlich. Wird sie dennoch gewährt, so gilt sie integral und kann nicht auf einzelne Arbeitgeber (z.B. auf den Kanton als Arbeitgeber für das Staatspersonal) beschränkt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht von der Gewährung einer zeitlich befristeten Staatsgarantie aus, welche erst zum Tragen kommen soll, wenn die Massnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung und die Leistungen des Sicherheitsfonds nicht ausreichen. Die Staatsgarantie soll überdies automatisch und von Gesetzes wegen erlöschen, wenn der Deckungsgrad der St.Galler Pensionskasse viermal aufeinanderfolgend am Jahresende mehr als 110 Prozent beträgt. Nach drei aufeinanderfolgenden Jahren mit einem Deckungsgrad von über 110 Prozent darf eine ausreichende finanzielle Stabilität und Risikofähigkeit angenommen werden, so dass die Staatsgarantie am 1. Januar des vierten Folgejahres entfallen kann.

## **3.5 Konzeption der Versicherung**

### **3.5.1 Weiterführung der geltenden Ordnung**

Gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage 2009 skizzierten Gesamtkonzept für eine umfassende Neugestaltung der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule sollten auch die Bestimmungen über die Versicherung selber neu konzipiert (einschliesslich Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen) und mit einer Übergangsordnung begleitet werden. Aus den in Abschnitt 2 angeführten Überlegungen zur Etappierung des Revisionsvorhabens beschränkt sich die vorliegende Gesetzesvorlage auf die Verselbständigung und Zusammenführung der beiden Versicherungskassen unter dem Dach der St.Galler Pensionskasse ab 1. Januar 2014. Auf Vorschläge zur Anpassung der geltenden Versicherungsordnung wird bewusst verzichtet, weil der Fokus auf die rechtzeitige Umsetzung der BVG-Änderungen vom 17. Dezember 2010 ausgerichtet sein muss. Überdies gilt es, den Gestaltungsspielraum des künftigen Stiftungsrates als oberstem Organ der St.Galler Pensionskasse zu respektieren. Aus diesem Grund soll dem künftigen Stiftungsrat durch einen differenzierten Vollzugsbeginn des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse die Möglichkeit eingeräumt werden, in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 die reglementarischen Grundlagen der neuen Vorsorgeein-

richtung (insbesondere das Vorsorge- und das Organisationsreglement) mitzugestalten, damit diese zu Beginn des Jahres 2014 ihre Tätigkeit aufnehmen kann.

Vor Durchführungsbeginn der St.Galler Pensionskasse am 1. Januar 2014 werden auf den 1. Januar 2013 an der geltenden Versicherungsordnung immerhin jene Änderungen vorgenommen, welche sich als Folge des neuen Personalrechts und der Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie (vgl. Abschnitt 2.2) aufdrängen.

- Mit dem seit dem 1. Juni 2012 anwendbaren neuen Personalrecht ist die bisherige Bandbreite für die ordentliche Pensionierung (zwischen dem 63. und 65. Altersjahr) zugunsten eines einheitlichen ordentlichen Rücktrittsalters nach Vollendung des 65. Altersjahrs aufgegeben worden (Art. 28 Abs. 1 Bst. b PersG; vgl. auch Art. 74 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1; abgekürzt VSG]). Da die Versicherungspflicht im obligatorischen Bereich an die Dauer der Erwerbstätigkeit geknüpft ist, kann die Befreiung von der Beitragspflicht nach Vollendung des 63. Altersjahrs nicht weiter aufrecht erhalten werden. Vielmehr ist die Beitragspflicht bis zur Erreichung des neuen ordentlichen Rücktrittsalters 65 auszudehnen. Dabei ist angedacht, mit der Verlängerung der Beitragsdauer auch das bisherige Leistungsziel (50 Prozent des versicherten Lohnes im Alter 63) anzuheben in Richtung 55 Prozent des versicherten Lohnes im Alter 65.
- Da in den neuen versicherungstechnischen Grundlagen (BVG 2010) auch die Lebenspartnerrente mit eingerechnet und diese unter personalpolitischen Aspekten durchaus wünschbar ist, wird in Erwägung gezogen, diese Leistungsverbesserung, die auch in der Vernehmlassungsvorlage 2009 in Aussicht gestellt wurde, vorzuziehen.

Im Rahmen dieser Anpassungen auf den 1. Januar 2013 wird auch der Invaliditätsbegriff vereinheitlicht. Während sich der Invaliditätsbegriff bei der Lehrerversicherungskasse nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20) richtet und die Erwerbsunfähigkeit als Voraussetzung für eine Invalidenrente stipuliert<sup>21</sup>, genügt hierfür bei der Versicherungskasse Staatspersonal bereits eine Dienstunfähigkeit<sup>22</sup>. Diese Differenzierung führt in der Praxis zu mitunter stossenden Ungleichbehandlungen, beispielsweise im Verhältnis zwischen Lehrpersonen der Volksschulen und Lehrpersonen der Berufs- und Mittelschulen. Da eine Invalidisierung bei blosser Dienstunfähigkeit auch im Licht der letzten IV-Revisionen (Stichwort: Wiedereingliederung vor Rente) nicht länger zu vertreten ist, sollte auch für den Bereich des Staatspersonals auf das Erfordernis der Erwerbsunfähigkeit umgestellt werden.

### **3.5.2 Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen**

Für die Magistratspersonen besteht mit der Ruhegehaltsordnung eine eigene Versicherungsart innerhalb der Versicherungskasse Staatspersonal.<sup>23</sup> Mit deren Verselbständigung stellt sich die Frage, wie die berufliche Vorsorge der Magistratspersonen einerseits und wie die Regelungen bei amtspezifischen Besonderheiten wie unverschuldeter Nichtwiederwahl und vorzeitigem Amtrücktritt in Zukunft auszugestalten sind. Die künftige Magistratenvorsorge soll nach folgenden Gesichtspunkten neu konzipiert werden:

- In Bezug auf die berufliche Vorsorge ergibt sich aus Art. 91 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 53 PersG, dass die Magistratspersonen der neuen St.Galler Pensionskasse zugehören werden. Sie werden demnach für die Vorsorgefälle Alter, Tod und Invalidität dem übrigen Staatspersonal gleichgestellt.

---

<sup>21</sup> Art. 45 VLVK.

<sup>22</sup> Art. 50 VVK.

<sup>23</sup> Art. 83 – 88 VVK.

- Unverschuldete Nichtwiederwahl und vorzeitiger Rücktritt gehören nicht zu den Ereignissen, welche Leistungen aus der beruflichen Vorsorge im Sinn des BVG auslösen. Werden für derartige Fälle Entschädigungen ausgerichtet, so sind diese als (allenfalls befristete) Lohnfortzahlungen des Staates ohne Beteiligung der St.Galler Pensionskasse auszugestalten. Diese Sonderentschädigungen werden zweckmässigerweise im Rahmen der Besoldungsordnung für Magistratspersonen geregelt, welche gemäss Art. 90 PersG durch die Regierung zu erlassen und vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Es ist vorgesehen, dass die neue Besoldungsordnung im Lauf des Jahres 2013 dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt und dann ebenfalls ab 1. Januar 2014 anwendbar sein soll. Sie soll dazumal den bisher geltenden Grossratsbeschluss über die Besoldung der Magistratspersonen vom 12. April 1988 (sGS 143.21) ablösen.

Das dargestellte Konzept mit der Aufteilung in normale berufliche Vorsorge und befristete Sonderentschädigungen trägt materiell auch dem Anliegen der Motion 42.04.01 «Eingrenzung des Geltungsbereichs der Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen» Rechnung. Mit dieser Motion hat der Kantonsrat die Regierung eingeladen, die Ruhegehhaltsordnung für Magistratspersonen mit folgenden Eckpunkten nach dem Beispiel der Magistratenpensionsordnung des Kantons Luzern<sup>24</sup> zu revidieren:

- Die Regelung soll mit wenigen Einschränkungen gleichermassen für alle Magistratspersonen gelten.
- Die Magistratspersonen sollen nach den Grundsätzen der Versicherungskasse für das Staatspersonal versichert sein. Sonderleistungen sind in der Verordnung zu präzisieren.
- Zu regeln sind insbesondere Beiträge und Leistungen bei vorzeitigem Rücktritt und bei unverschuldeter Nichtwiederwahl unter Berücksichtigung des Alters und der Amtsjahre.
- Es ist eine Regelung bei vorzeitigem Ausscheiden zufolge schwerer Amtspflichtverletzung oder strafbarer Handlung vorzusehen.

Das Anliegen der Motionäre soll jedoch ausserhalb dieser Vorlage umgesetzt werden.

Für Magistratspersonen, die nach Vollzugsbeginn dieses Gesetzes in den Staatsdienst eintreten, wird sich die Vorsorge nach der vorstehend dargestellten Neuordnung mit Aufteilung in normale berufliche Vorsorge bei Alter, Tod und Invalidität (durch die St.Galler Pensionskasse) sowie befristete Sonderentschädigung bei Nichtwiederwahl und Amtsrücktritt (durch den Staat, ohne Beteiligung der St.Galler Pensionskasse) richten.

Für Magistratspersonen, die vor Beginn der Geschäftstätigkeit der St.Galler Pensionskasse in den Staatsdienst eingetreten sind und die deshalb der Ruhegehhaltsordnung der Versicherungskasse Staatspersonal unterstehen, rechtfertigt sich eine Überführung in die neue Magistratenvorsorge nicht. Die geltende Ruhegehhaltsordnung unterscheidet sich konzeptionell derart grundlegend von der neuen Magistratenvorsorge, dass der Besitzstand für diese Magistratspersonen nur durch Fortführung der Ruhegehhaltsordnung gewahrt werden kann.

Die St.Galler Pensionskasse vollzieht anstelle der Versicherungskasse Staatspersonal die Ruhegehhaltsordnung und führt für diese eine Sonderrechnung. Sind alle Versicherungs- und Rentenbezugsverhältnisse der Ruhegehhaltsordnung beendet und ist noch Vermögen der Sonderrechnung vorhanden, wird dieses vorsorgegebundene Vermögen der St.Galler Pensionskasse zugeführt.

---

<sup>24</sup> Beschluss des Grossen Rates des Kantons Luzern über die Pensionsordnung der Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers vom 31. März 2003 (SRL 130; abgekürzt Magistratenpensionsordnung).

## **4 Grundzüge des Gesetzes**

### **4.1 Regelungsdichte**

Die künftige St.Galler Pensionskasse stellt eine Vorsorgeeinrichtung nach dem BVG dar und erfüllt ausschliesslich die im BVG und im dazugehörigen Verordnungsrecht, insbesondere in der BVV2 festgelegten Aufgaben. Sie nimmt weder Staatsaufgaben nach Art. 24 ff. der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) wahr, noch erfüllt sie im Sinn des Verfassungsrechts (Art. 24 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 1 KV) Aufgaben im öffentlichen Interesse. Insofern kommt ihr auch nicht die Befugnis zu, hoheitlich zu handeln und dabei zwischen Kanton und Privaten Rechtsbeziehungen zu begründen, zu gestalten oder aufzuheben. Die St.Galler Pensionskasse erbringt keine Staatstätigkeit. Sie ist organisatorisch vollumfänglich autonom. Es liegt nach Massgabe und im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften ausschliesslich in ihrer eigenen Zuständigkeit, ihre Organisation und ihre Verwaltung festzulegen und darüber Vorschriften zu erlassen (vgl. Art. 49 Abs. 1 ersten Satz BVG). Art. 50 Abs. 2 BVG in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung ermächtigt die öffentlich-rechtliche Körperschaft – vorliegend den Kanton St.Gallen – lediglich zum Erlass von Bestimmungen entweder über die Leistungen oder über die Finanzierung. Demzufolge ist der Erlass von organisations- und finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen ausgeschlossen. Besteht keine Zuständigkeit zum Erlass solcher Rechtsnormen, entfällt auch die Möglichkeit, bestehende, auf Organisation und Finanzhaushalt ausgerichtete Gesetzesbestimmungen als sachgemäss anwendbar zu erklären. Dies gilt auch für das Personalrecht, dessen Grundlagen seit dem 1. Juni 2012 im Personalgesetz geregelt sind.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Staatsverwaltungsgesetz, das die Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden sowie den kantonalen Finanzhaushalt regelt, und das Personalgesetz für die St.Galler Pensionskasse weder sachgemäss anwendbar sind noch als sachgemäss anwendbar erklärt werden können. Die Nichtanwendbarkeit ist wegen des Vorrangs des Bundesrechts nicht ausdrücklich im Gesetz festzuhalten. Mit Ausnahme der Bestimmungen über die Gründung der St.Galler Pensionskasse sowie allenfalls von Bestimmungen über die Leistungen oder solchen über die Finanzierung verfügt der kantonale Gesetzgeber über keine rechtsetzenden Befugnisse. Auch die vom Bundesgesetzgeber dem obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung zugewiesene Stellung (insbesondere Art. 51a BVG) schränkt den Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers erheblich ein (sh. auch Abschnitt 1.3.2).

Bei dieser Ausgangslage kann das Gesetz über die St.Galler Pensionskasse schlank gehalten werden. Damit soll auch der grosse Gestaltungsspielraum, welcher der Bundesgesetzgeber dem obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung einräumt, gewährleistet werden. Die auf Dauer angelegten Bestimmungen zu Organisation und Finanzierung können sich deshalb auf wenige Artikel beschränken (Art. 1 bis 6). Dabei wird auf die blosser Wiederholung von BVG-Normen so weit wie möglich verzichtet. Auch die Schlussbestimmungen, welche den Übergang von den heutigen unselbständigen Versicherungskassen zur St.Galler Pensionskasse regeln, beschränken sich auf die auf Gesetzesstufe notwendigen Vorgaben für die Verselbständigung und die Aufnahme der Geschäftstätigkeit (Art. 7 bis 21).

### **4.2 Organisationsbestimmungen**

#### **4.2.1 Rechtsnatur und Organe**

Nach Art. 48 Abs. 2 BVG in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung müssen registrierte Vorsorgeeinrichtungen die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen umfassen sowohl die öffentlich-rechtliche Anstalt als auch die Stiftung des öffentlichen Rechts. Beiden Organisationsformen ist gemeinsam, dass es sich um Institutionen handelt, die von einem Gemeinwesen für die Erfüllung eines bestimmten Zwecks errichtet werden. Weil die St.Galler Pensionskasse keine Aufgaben im öffentlichen Interesse und keine Staatsaufgabe im eigentlichen Sinn

übernimmt, ist die Rechtsform der Stiftung naheliegender als diejenige der Anstalt. Die Anlehnung an die vom Bundesrecht vorgesehene und in der Schweiz weitaus am meisten verbreitete Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung ermöglicht zudem eine auch terminologische Angleichung (Stiftungsrat statt Verwaltungskommission). Die Errichtung in Form einer privatrechtlichen Stiftung wäre zwar denkbar, liegt jedoch für den Kanton als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber und Gründer weniger auf der Hand und liesse sich mit der Gewährung der Staatsgarantie nicht vereinbaren. Wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage 2009 vorgesehen, soll deshalb die St.Galler Pensionskasse in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung errichtet werden.

Organstellung bei einer Einrichtung zur Durchführung der beruflichen Vorsorge nach dem BVG haben das oberste Organ (d.h. der Stiftungsrat bei einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Stiftung), die Revisionsstelle (früher: Kontrollstelle) und die Expertin oder der Experte für berufliche Vorsorge. Die Revisionsstelle und die Expertin oder der Experte für berufliche Vorsorge sind Aufsichtsorgane, die aus Unabhängigkeitsüberlegungen keine Geschäftsführungsfunktion ausüben dürfen. Die Geschäftsführung obliegt dem Stiftungsrat, der hierfür eine Geschäftsleitung einsetzen kann und diese zu überwachen hat (Art. 51a Abs. 1 und Abs. 2 Bst. j BVG). Die Geschäftsleitung selber ist jedoch kein bundesrechtlich vorgesehenes Organ und wird deshalb im Gesetzesentwurf auch nicht aufgeführt (Art. 4 Abs. 1). Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Vorrang des Bundesrechts auch in Bezug auf die Verantwortlichkeit der mit der Verwaltung oder Geschäftsführung betrauten Personen gilt (Art. 52 BVG), was insbesondere bedeutet, dass das kantonale Verantwortlichkeitsrecht nach Art. 62 KV und nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1) nicht anwendbar ist.

#### **4.2.2 Anschlussregelung**

Der Zielsetzung des Zusammenführens von Versicherungskasse Staatspersonal und Lehrerversicherungskasse unter dem Dach der neuen St.Galler Pensionskasse entsprechend soll diese bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit grundsätzlich den aktuellen Versichertenkreis der beiden Versicherungskassen umfassen. Bei der Versicherungskasse Staatspersonal sind dies – wie in Abschnitt 1.1.1 erwähnt – der Kanton als Arbeitgeber, die in Art. 4 Abs. 1 VVK aufgeführten Institutionen (u.a. Sozialversicherungsanstalt, Gebäudeversicherungsanstalt, Universität, Spital- und Psychiatrieverbunde) zuzüglich Pädagogische Hochschule<sup>25</sup> sowie weitere Arbeitgeber mit Anschlussvertrag im Sinne von Art. 4 Abs. 2 VVK (u.a. NTB Buchs, ISME St.Gallen und RTB Altstätten). Bei der Lehrerversicherungskasse mit derzeit über 140 angeschlossenen Arbeitgebern sind die Träger der öffentlichen Volksschule für die nach LBG besoldeten Lehrpersonen und teilweise auch für ihr übriges Schulpersonal angeschlossenen (vgl. Abschnitt 1.1.2). Bei beiden Versicherungskassen besteht eine unbedeutende Anzahl von Einzelmitgliedschaften nach Art. 23 Abs. 2 VVK bzw. Art. 16 VLKV.

Soweit der Kanton unmittelbare Arbeitgeberstellung hat, kann er die Durchführung der beruflichen Vorsorge für seine Mitarbeitenden bei der «eigenen» Pensionskasse regeln. Das Personalgesetz bietet mit Art. 53 hierfür die Rechtsgrundlage. Davon betroffen sind somit die Mitarbeitenden der Departemente und der Staatskanzlei (mit Einschluss der ihnen zugeordneten, unabhängig und selbständig handelnden Dienststellen wie Finanzkontrolle, Parlamentsdienste, Fachstelle für Datenschutz) sowie der Gerichte und der anderen Justizbehörden.<sup>26</sup>

Bei den übrigen Arbeitgebern ist die Ausgangslage für den Anschluss an die St.Galler Pensionskasse differenzierter zu beurteilen. Aus Sicht des Kantons ist es ein wesentliches Anliegen, dass für möglichst das gesamte Personal im öffentlichen Dienst, dessen Dienstrecht durch kantonales Recht abschliessend geregelt ist, auch eine einheitliche berufliche Vorsorge besteht. Für diese

---

<sup>25</sup> Art. 7 der Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.11).

<sup>26</sup> Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 PersG.

Mitarbeitenden ist deshalb grundsätzlich die Versicherung bei der St.Galler Pensionskasse vorgesehen. Es handelt sich zur Hauptsache um die Mitarbeitenden der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons St.Gallen und um die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule. Die betreffenden Arbeitgebenden können jedoch zusammen mit ihren Mitarbeitenden gestützt auf die bundesrechtlich gewährleistete Organisationsfreiheit, die vom Bundesgericht im Entscheid BGE 135 I 28 i.S. Kanton Zug bekräftigt wurde, auch eine andere Versicherung wählen, sei es durch Versicherung bei einer eigenen Vorsorgeeinrichtung, sei es durch Anschluss an eine Sammeleinrichtung.

Für die Lehrpersonen der Volksschule gilt, wie für das gesamte kantonale Personal einschliesslich Lehrpersonen der Sekundarstufe II, vom Kanton vorgegebenes Arbeitsrecht und in dessen Folge eine vom Kanton organisierte, koordinierte berufliche Vorsorge. Dies obgleich die Lehrpersonen der Volksschule in der operativen Führung Gemeindeangestellte sind. Diese Besonderheit ist staatspolitisch und bildungspolitisch begründet. Sie ist essenziell und soll mit der neu konzipierten beruflichen Vorsorge nicht preisgegeben werden. In diesem Zusammenhang ist das erwähnte Urteil des Bundesgerichtes i.S. Kanton Zug zu respektieren, es soll aber nicht überinterpretiert werden. Der Befund des Bundesgerichtes, eine Gemeinde als Arbeitgeberin sei nach Verfassung und Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge frei, bei welcher Einrichtung sie ihr Personal versichern lassen will, heisst nicht, dass es dem Kanton verwehrt wäre, auch für Gemeindepersonal in der Ausgangslage die Versicherung bei der kantonalen Kasse vorzusehen und er Gemeinden a priori nur über Anschlussverträge in die kantonale Kasse einbeziehen dürfte. Das Urteil bedeutet lediglich, dass es einer Gemeinde jederzeit frei steht, eine kantonale Kasse zu verlassen und eine alternative Vorsorgelösung zu wählen. Dies ist schon unter der geltenden Kassenordnung möglich. Die künftige St.Galler Pensionskasse kann und soll als Direktkasse nicht nur für das Staatspersonal, sondern auch für die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule angelegt werden, wenn auch im Bewusstsein, dass die Schulträger (im Einvernehmen mit ihren Mitarbeitenden) wie schon heute ein «Opting out» besitzen.

Gleiche Überlegungen gelten im Prinzip für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons (Hochschulen, Spitalverbunde u.a.) und ebenso für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Kantons (wie etwa die St.Galler Pensionskasse selber). Dabei hat das Bundesgerichtsurteil tendenziell noch weniger Gewicht, weil die Arbeitgeber nicht auf einer unterschiedlichen Staatsebene stehen bzw. die Bedingungen für den Bestand der Anstalt vollumfänglich vom kantonalen Gründungsgesetz abhängen und durch dieses bestimmt werden können.

Die St.Galler Pensionskasse soll im Übrigen so konzipiert werden, dass sie für den Anschluss aller im öffentlichen Interesse des Kantons St.Gallen tätigen Arbeitgebenden, mithin insbesondere auch für die St.Galler Gemeinden, offen ist. Sie soll zumindest längerfristig eine übergeordnete Plattform für eine einheitliche berufliche Vorsorge für alle im öffentlichen Interesse des Kantons tätigen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bieten. Ermöglicht werden sollen aber auch Anschlüsse von kantonsübergreifend tätigen Institutionen, wenn sie ausschliesslich Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, beispielsweise von Institutionen, die vom Kanton St.Gallen gemeinsam mit Nachbarkantonen getragen werden. In Frage kommen Rettungsdienste, Fachhochschulen, Strassenunterhaltungsdienste, Energieagenturen und andere im öffentlichen Interesse des Kantons liegende Aufgabenerfüllungen mit Wirkung über die Kantonsgrenzen hinaus.

#### **4.2.3 Versicherte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Der Kreis der versicherten Mitarbeitenden richtet sich wie bei der Versicherungskasse Staatspersonal und bei der Lehrerversicherungskasse nach dem bundesrechtlichen Versicherungsobligatorium. Dieses erfasst gemäss Art. 7 BVG alle Arbeitnehmenden ab 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres für die Risiken Tod und Invalidität und ab 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres auch für das Risiko Alter, sofern der Jahreslohn mehr als 20'880 Franken beträgt

(Stand 2012). Die St.Galler Pensionskasse soll zudem die heute bei der Lehrerversicherungskasse bestehende Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung in Fällen, in denen der erwähnte Mindestlohn nicht erreicht wird, für die Mitarbeitenden aller angeschlossenen Arbeitgeber fortführen, wenn auch unter bestimmten Auflagen.

#### **4.2.4 Bemerkungen zu Art. 1 bis 4**

##### *Art. 1 Rechtsnatur, Sitz und Aufgaben*

Die St.Galler Pensionskasse, die als öffentlich-rechtliche Stiftung mit Sitz in St.Gallen errichtet wird, ist von Bundesrechts wegen im Register für die berufliche Vorsorge einzutragen.<sup>27</sup> Ein entsprechender Hinweis im Gesetz ist deshalb nicht erforderlich. Dasselbe gilt für einen Hinweis, dass die gesetzlichen Bestimmungen über die Staatsverwaltung nicht anwendbar sind (vgl. Abschnitt 4.1). Als Zweck der Stiftung wird in Abs. 2 die Erfüllung der Aufgaben einer Vorsorgeeinrichtung nach dem BVG umschrieben.

##### *Art. 2 Angeschlossene Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber*

Die Umschreibung der angeschlossenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfolgt einerseits in der Absicht, den derzeitigen Versichertenkreis möglichst geschlossen in die neue St.Galler Pensionskasse überführen zu können. Andererseits respektiert sie die bundesrechtlich gewährleistete Organisationsfreiheit der Arbeitgebenden in Bezug auf die Regelung der beruflichen Vorsorge. Vor diesem Hintergrund ergeben sich drei Kategorien von Arbeitgebenden, nämlich:

Bst. a): Der Arbeitgeber Kanton St.Gallen für die Mitarbeitenden der Departemente und der Staatskanzlei und der diesen zugeordneten, unabhängig und selbständig handelnden Dienststellen sowie der Gerichte und der anderen Justizbehörden<sup>28</sup>;

Bst. b) und c): Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten<sup>29</sup> und selbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen des Kantons sowie Träger der Volksschule<sup>30</sup> als Institutionen, die aufgrund ihres sozialversicherungsrechtlichen Arbeitgeberstatus zusammen mit ihren Mitarbeitenden die berufliche Vorsorge regeln können und ab Beginn der St.Galler Pensionskasse zwar angehören, aber auch eine andere Regelung treffen können (Opting out-Klausel);

Bst. d): Arbeitgeber mit Aufgaben von öffentlichem Interesse aufgrund einer Anschlussvereinbarung.

Die Offenheit des Anschlusses für weitere Arbeitgeber, die überwiegend oder ausschliesslich Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, ist mit der Formulierung in Bst. d gewährleistet. Konkret bedeutet dies etwa, dass sich auch St.Galler Gemeinden mit ihrem gesamten Führungs-, Verwaltungs- und Dienstpersonal (nicht nur mit den Lehrpersonen der Volksschule) über eine Anschlussvereinbarung der St.Galler Pensionskasse anschliessen können. Unter Berücksichtigung von Art. 11 Abs. 1 und 3bis BVG hätten solche Anschlüsse im Einzelfall, d.h. arbeitgeberweise zu erfolgen. Schliesslich sollen bereits bestehende Anschlussverträge bei der Versicherungskasse Staatspersonal und bei der Lehrerversicherungskasse ebenso wie bestehende Einzelmitgliedschaften von der St.Galler Pensionskasse aufgrund Art. 8 Abs. 2 übernommen werden.

---

<sup>27</sup> Art. 48 Abs. 1 BVG.

<sup>28</sup> Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 PersG.

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 PersG.

<sup>30</sup> Art. 4 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1).

### Art. 3 Versicherte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Versicherungspflicht richtet sich nach den Vorgaben des BVG betreffend Mindestlohn und Alter.<sup>31</sup> Wird der Mindestlohn für die obligatorische Versicherungspflicht nicht erreicht, kann die Aufnahme in die Versicherung dennoch erfolgen, sofern das Arbeitsverhältnis unbefristet ist und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber zustimmen. Mit diesen Auflagen sollen Kleinstversicherungen vermieden und der administrative Aufwand (auch für die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber) in Grenzen gehalten werden.

### Art. 4 Organe

In Abs. 1 werden die drei vom Bundesrecht her vorgegebenen Organe erwähnt: der Stiftungsrat (als oberstes Organ), die Revisionsstelle und die Expertin oder der Experte für berufliche Vorsorge. Deren Zusammensetzung, Zuständigkeit, Aufgabenerfüllung und Verantwortlichkeit richtet sich nach dem Bundesrecht (insbesondere BVG und BVV2), so dass auf eine normative Wiederholung im kantonalen Gesetz verzichtet werden kann. Im Einzelnen kann auf die folgende bundesrechtlichen Bestimmungen verwiesen werden:

	<b>Stiftungsrat (oberstes Organ)</b>	<b>Revisionsstelle</b>	<b>Expertin/Experte für berufliche Vorsorge</b>
Aufgaben	Art. 51a BVG	Art. 52c BVG Art. 35 BVV2	Art. 52e BVG
Besondere Aufgaben bei Unterdeckung		Art. 35a BVV2	Art. 41a BVV2
Parität	Art. 51 Abs. 1 BVG		
Mindestzahl	Art. 33 BVV2		
Integrität und Loyalität	Art. 51b BVG		
Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden	Art. 51c BVG		
Unabhängigkeit		Art. 34 BVV2	Art. 40 BVV2
Verantwortlichkeit	Art. 52 BVG		Art. 52 BVG
Zulassung		Art. 52b BVG	Art. 52d BVG
Verhältnis zur Aufsichtsbehörde		Art. 36 BVV2	Art. 41 BVV2

## 4.3 Finanzierungsregelung

### 4.3.1 Arbeitgeberbeiträge

Mit den Änderungen des BVG vom 17. Dezember 2010 werden öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die im System der Vollkapitalisierung geführt werden, den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung grundsätzlich gleichgestellt. Die einzige Ausnahme zugunsten der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen besteht darin, dass der Gesetzgeber Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung erlassen kann (Art. 51a Abs. 6 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 2 zweiter Satz BVG, beide in der Fassung ab 1. Januar 2014). Demgegenüber können privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen selber sowohl Bestimmungen über die Leistungen als auch über die Finanzierung erlassen (Art. 50 Abs. 1 BVG).

<sup>31</sup> Art. 7 BVG.

Es wäre dem Gesetzgeber unbenommen, auf eine Festlegung von Leistungen oder Finanzierung gänzlich zu verzichten. Regelt er jedoch die Leistungen, so ist er verpflichtet, die daraus resultierenden Beiträge zu bezahlen. Regelt er hingegen die Finanzierung, so muss der Stiftungsrat als oberstes Organ die Leistungen so ausgestalten, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln finanziert werden können. Die beiden Bereiche Finanzierung und Leistung lassen sich indes nicht schematisch auseinanderhalten, sondern stehen in einer Wechselwirkung zueinander. Eine gesetzliche Regelung der Leistungen wird immer auch auf deren Finanzierung Rücksicht nehmen, und eine Regelung der Finanzierung wird immer im Hinblick auf einen bestimmten Vorsorgeplan beschlossen werden. Dennoch sprechen verschiedene Gründe für eine gesetzliche Regelung der Finanzierung. Zum einen werden dadurch die Ausgaben für die berufliche Vorsorge planbar, und zum andern ist auf diese Weise der Stiftungsrat gehalten, die Leistungen mit dem zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen korrekt abzustimmen.

Schliesslich ist die Form des Primats (Leistungs- oder Beitragsprimat, Mischprimat) für die Wahl zwischen Finanzierung oder Leistung nur von untergeordneter Bedeutung. Die Kosten einer laufenden Rente sind in beiden Systemen dieselben – übereinstimmende Renten verursachen dieselben Kosten. Unter demselben Leistungsziel und unter denselben Annahmen für die versicherungstechnischen Parameter (wie Lohn- und Zinsentwicklung) sind dieselben Versicherungsbeiträge notwendig.

Bei der Festlegung der Finanzierung ist eine Differenzierung zwischen der Beteiligung des Arbeitgebers an den Vorsorgeleistungen einerseits und an den übrigen Kosten, insbesondere an den Verwaltungskosten, andererseits angezeigt. Der für die Vorsorgeleistungen vorgeschlagene Höchstbeitrag der angeschlossenen Arbeitgebenden von 58 Prozent entspricht dem Höchstbeitrag, wie er in der Vernehmlassungsvorlage 2009 vorgeschlagen wurde. Bei den übrigen Kosten entspricht die hälftige Beteiligung des Arbeitgebers der Regel.

#### **4.3.2 Sicherstellung der Verpflichtungen**

Für die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen gilt der allgemeine Grundsatz, dass sie jederzeit Sicherheit dafür bieten, die übernommenen Verpflichtungen erfüllen zu können (Art. 65 Abs. 1 BVG). Im System der Vollkapitalisierung müssen sämtliche Verpflichtungen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein (Art. 65 Abs. 2bis BVG), und eine Unterdeckung ist nur zeitlich begrenzt und unter verschiedenen Auflagen zulässig (Art. 65c BVG). Genügen die unter diesem Titel ergriffenen Massnahmen nicht, so stellt sich die Frage nach Leistungen des Sicherheitsfonds (Art. 56 – 59 BVG). Dieser kommt allerdings erst bei Zahlungsunfähigkeit zum Tragen und ist insofern mit der Staatsgarantie vergleichbar. Daraus ist u.a. erklärbar, dass eine Staatsgarantie im System der Vollkapitalisierung – im Gegensatz zum System der Teilkapitalisierung – nicht zwingend vorgeschrieben ist (vgl. Abschnitt 3.4.4).

Bei der Konzeption der Sicherstellung für die Verpflichtungen der St.Galler Pensionskasse, die weiterhin im System der Vollkapitalisierung geführt wird, ist dieser Kaskade von «Auffangnetzen» Rechnung zu tragen. Wenn eine Staatsgarantie eingeräumt werden soll – und diese würde dann für die St.Galler Pensionskasse integral gelten –, so ist sie nur als «letzte Sicherung» vorzusehen und müsste auch zeitlich limitiert werden.

#### **4.3.3 Bemerkungen zu Art. 5 und 6**

##### *Art. 5 Grundsatz*

Nach Art. 8 PersG in Verbindung mit Art. 331 Abs. 3 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220) und Art. 66 Abs. 1 zweitem Satz BVG beträgt der Beitrag des Arbeitgebers an die berufliche Vorsorge wenigstens 50 Prozent der gesamten Beiträge. Regelt der Gesetzgeber in Bezug

auf die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung in Anwendung von Art. 51a Abs. 6 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 2 zweitem Satz BVG (beide in der Fassung ab 1. Januar 2014) die Finanzierung (und nicht der Leistungen), so kann er den erwähnten Prozentsatz erhöhen. Davon ausgehend und angesichts der Arbeitgeberbeteiligung in den beiden bestehenden Versicherungskassen rechtfertigt sich für die Spar- und Risikobeiträge eine Obergrenze von 58 Prozent. Die konkrete Bemessung der Arbeitgeberbeiträge in der Bandbreite zwischen 50 und 58 Prozent obliegt dem Stiftungsrat. Dabei ist er an die reglementarischen Vorgaben gebunden. Für die übrigen Kosten (insbesondere Verwaltungskosten) ist unsatzgemäss die hälftige Teilung angebracht.

Aufgrund der in Abschnitt 1.3.3 dargestellten Autonomie der Vorsorgeeinrichtung und der Selbstbindung des Gesetzgebers stellen Ausgaben als Folge von Beschlüssen des Stiftungsrates für den kantonalen Finanzhaushalt gebundene Ausgaben dar, soweit sie sich im Rahmen von Art. 5 bewegen.

#### Art. 6 *Sicherstellung*

Dieses Instrument entspricht der Staatsgarantie, die im System der Vollkapitalisierung allerdings nicht vorgeschrieben ist. Sie kommt erst zum Tragen, wenn auch die Leistungen des Sicherheitsfonds nach Art. 56 bis 59 BVG nicht ausreichen, um die Verpflichtungen der St.Galler Pensionskasse zu decken. Die Staatsgarantie käme allen bei der St.Galler Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgebenden zu gute. Sie soll erlöschen, wenn der Deckungsgrad viermal aufeinanderfolgend am Jahresende mehr als 110 Prozent beträgt. Dieser Ablauf lässt sich modellartig wie folgt veranschaulichen:

	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	
		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3		ab 2021 Wegfall Staatsgarantie
DG	109.3 Prozent	112.1 Prozent	111.4 Prozent	113.0 Prozent	112.5 Prozent	

Ergänzend wird mit Art. 19 Abs. 1 Bst. b eine absolute zeitliche Limitierung der Staatsgarantie vorgeschlagen, indem diese zehn Jahre nach der Verselbständigung, d.h. ab dem Jahr 2024, ungeachtet der Entwicklung des Deckungsgrades von Gesetzes wegen entfällt.

## 4.4 Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen regeln den Übergang von den heutigen unselbständigen Versicherungskassen zur St.Galler Pensionskasse. Die auf Gesetzesstufe notwendigen Vorgaben für die Verselbständigung und die Aufnahme der Geschäftstätigkeit sollen sicherstellen, dass der neue Rechtsträger die konzeptionell unveränderte berufliche Vorsorge zugunsten der angeschlossenen Arbeitgebenden ebenso wie zugunsten der aktiven Versicherten und der Leistungsempfänger ohne Unterbruch fortführen kann. Dabei ist aber zu respektieren, dass mit der Verselbständigung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung auch eine Verschiebung der Zuständigkeiten vom Gesetzgeber hin zum obersten Organ verbunden ist (vgl. Abschnitt 4.1). Mit der Verselbständigung wird der neue Stiftungsrat ebenso verpflichtet wie berechtigt, die Aufgaben als oberstes Organ gemäss Art. 51a BVG wahrzunehmen. Wegen des Vorrangs des Bundesrechts ist deshalb darauf zu achten, dass der durch das BVG abgesteckte Gestaltungsspielraum des Stiftungsrates nicht durch kantonalrechtliche Normen verändert wird.

#### **4.4.1 Errichtung der St.Galler Pensionskasse**

##### **4.4.1.a Vermögensübertragung und Versichertenverwaltung**

Im Zeitpunkt der Errichtung der St.Galler Pensionskasse werden die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskasse, die seit einigen Jahren bereits administrativ zusammengewachsen sind, auch rechtlich vereinigt, indem sie in die neue St.Galler Pensionskasse überführt werden und diese aus der Staatsverwaltung ausgegliedert wird. Formalrechtlich kann die St.Galler Pensionskasse nicht als Rechtsnachfolgerin der beiden Versicherungskassen bezeichnet werden, da diese als unselbständige Anstalten des Kantons keine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Die neue Stiftung tritt aber in die Rechte und Pflichten ein, welche die Versicherungskasse Staatspersonal und die Lehrerversicherungskassen betreffen, und sie übernimmt demzufolge deren Aktiven und Passiven, die bisher in einer Sonderrechnung des Kantons geführt werden. Zur unterbruchsfreien Fortführung der beruflichen Vorsorge ist es auch zweckmässig, dass die St.Galler Pensionskasse jene Arbeitsverhältnisse übernimmt, die im Zeitpunkt der Ver selbständigung in der Abteilung Versicherungskassen des Personalamtes im Finanzdepartement bestehen.

Von einer derart direkten Übernahme durch die St.Galler Pensionskasse ausgenommen ist hingegen die Infrastruktur, in und mit der die Verwaltung der beiden Versicherungskassen erfolgt. Darunter fallen insbesondere die Büroräumlichkeiten und das Büromobiliar sowie die Informatiksysteme. Diesbezüglich sollen in Zusammenarbeit mit dem neuen Stiftungsrat die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine weitere Benutzung durch die St.Galler Pensionskasse geklärt und in entsprechenden Vereinbarungen festgehalten werden. Diese Vereinbarungen sind so rechtzeitig abzuschliessen, dass die unterbruchsfreie Fortführung der Versichertenverwaltung (Aktive und Rentner) gewährleistet werden kann.

##### **4.4.1.b Vermögensverwaltung**

Mit der Übertragung von Aktiven und Passiven der beiden Versicherungskassen auf die St.Galler Pensionskasse stellt sich auch die Frage, wer inskünftig für die Verwaltung des Pensionskassenvermögens zuständig sein soll.

Die Organisation der Anlagetätigkeit der Vermögen der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse richtet sich aktuell nach den Richtlinien für die Anlage des Vermögens der Versicherungskassen. Dabei gelten die folgenden Zuständigkeiten:

- Die Regierung als oberstes Organ entscheidet über die Anlagestrategie und die Anlagerichtlinien.
- Die Verwaltungskommissionen nehmen zu den Richtlinien Stellung und genehmigen die Jahresrechnung.
- Der aus externen Fachpersonen zusammengesetzte Anlageausschuss berät das Finanzdepartement bzw. das Amt für Vermögensverwaltung bei der Erarbeitung und Überwachung der Anlagestrategie.
- Das Amt für Vermögensverwaltung ist für die Umsetzung der Strategie zuständig. Es legt im Rahmen der durch die Strategie vorgegebenen Bandbreiten die Aufteilung der Vermögenswerte auf die einzelnen Anlagekategorien fest. Es bewirtschaftet das Vermögen intern und überträgt einzelne Mandate in Absprache mit dem Ausschuss und nach einem festgelegten Auswahlverfahren an externe Verwalter. Die zentrale Depotstelle (Depotbank) übernimmt die Wertschriftenadministration und erstellt das unabhängige Investment Reporting.
- Die kantonale Finanzkontrolle prüft im Rahmen ihres Mandats als Revisionsstelle insbesondere die Rechtmässigkeit sowie die Einhaltung der Anlagerichtlinien und der Anlagestrategie.

Die kollektive Verwaltung der Gelder der Versicherungskassen, der Gebäudeversicherungsanstalt und des Kantons durch das Amt für Vermögensverwaltung ermöglicht eine effiziente Kapitalanlage. Diesbezüglich werden auch laufend Verbesserungen angestrebt. 2007 ist deshalb ein

Grossteil der Anlagen in institutionelle Fonds eingebracht worden. Dank diesem Schritt wurden die Flexibilität bezüglich Strategieumsetzung erhöht, der Überwachungsrythmus gesteigert und die Vermögensverwaltungskosten weiter reduziert.

Es ist beabsichtigt, die Strukturen und Prozesse der Vermögensverwaltung, welche sich in der Vergangenheit bewährt haben, im Rahmen der Verselbständigung der beruflichen Vorsorge möglichst integral weiterzuführen. Wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage 2009 dargelegt, soll das Amt für Vermögensverwaltung deshalb in der kantonalen Verwaltung belassen und weiterhin mit der Bewirtschaftung des Vermögens der Pensionskasse beauftragt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass auch weiterhin alle interessierten öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie der Kanton selber für sein Treasury auf die Dienste dieses Amtes zurückgreifen und von einer zentralisierten, anerkanntermassen ebenso professionellen wie kostengünstigen Vermögensverwaltung profitieren können.

Die strategischen Anlageentscheide der St.Galler Pensionskasse werden inskünftig in paritätischen Organen getroffen. Als oberstes Organ trägt der Stiftungsrat die Verantwortung für die Vermögensanlagen (Art. 51 Abs. 2 Bst. m BVG, Art. 49a BVV2). Der Stiftungsrat fasst somit die wesentlichen strategischen Anlageentscheide. Hierzu zählen insbesondere die Festlegung der Organisation, der Ziele und der Strategie der Vermögensbewirtschaftung sowie der Erlass der Anlagerichtlinien.

Ein Anlageausschuss ist beratendes Organ und bereitet die anlagerelevanten Beschlüsse des Stiftungsrates vor und überwacht deren Einhaltung. Zudem wirkt er bei der Auswahl der Anlageinstrumente mit und stellt die Berichterstattung über die Ergebnisse der Vermögensverwaltung an den Stiftungsrat sicher. Angesichts der Komplexität des Anlagegeschäftes ist es notwendig, dass der Ausschuss über ein gutes fachspezifisches Wissen verfügt. Nebst einzelnen Mitgliedern des Stiftungsrates, die zwingend über die nötigen Ressourcen verfügen und die sich das allenfalls fehlende Fachwissen mit der Zeit aufbauen, sollen deshalb insbesondere externe Fachpersonen in diesem Gremium Einsitz nehmen.

Die operative Umsetzung der neu vom Stiftungsrat (bisher Regierung) beschlossenen Anlagestrategie soll weiterhin dem Amt für Vermögensverwaltung obliegen. Grundlage hierfür wird eine Leistungsvereinbarung sein, welche im zweiten Halbjahr 2013 mit dem Stiftungsrat abzuschliessen sein wird. Mit diesem Vorgehen kann die Kontinuität der Vermögensbewirtschaftung gewahrt werden, was letztlich auch im Interesse sowohl der versicherten Personen als auch der Arbeitgebenden liegt. Es ist dem Stiftungsrat selbstverständlich unbenommen, die Konkurrenzfähigkeit der Dienstleistungen des Amtes für Vermögensverwaltung zu überprüfen.

Die Frage der künftigen Vermögensverwaltungslösung ist auch aus gesamtkantonalen Sicht von grosser Bedeutung. Das Amt für Vermögensverwaltung soll auch in Zukunft nicht nur das Vermögen der St.Galler Pensionskasse bewirtschaften, sondern auch die Vermögensanlagen der Gebäudeversicherungsanstalt. Die institutionellen Fonds des Kantons könnten unverändert genutzt werden. Alle staatlichen Institutionen hätten die Möglichkeit, von einer kostengünstigen Anlage (keine Stempelsteuer, attraktive Depot- und Managementgebühren) und den Vorteilen einer Fondsstruktur (professionelle Fondsadministration, Risikomanagement, Finanzmarktaufsicht, externe Revision) zu profitieren.

Würde die Vermögensverwaltung in die selbständige Pensionskasse integriert, wäre eine gemeinsame Kapitalanlage der St.Galler Pensionskasse und von anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons nicht mehr möglich. Für die St.Galler Pensionskasse hätte dies zur Folge, dass bei der Finanzmarktaufsicht eine Bewilligung für die Gallus-Fonds eingeholt werden müsste, weil gegenwärtig der Kanton St.Gallen als Auftraggeber der Anlagen registriert ist. Die Erteilung einer Bewilligung ist wahrscheinlich, aber nicht sicher. Die Gebäudeversicherungsanstalt wie

auch der Kanton müssten ihre Anlagen liquidieren, was mit erheblichen einmaligen Kosten verbunden wäre. Insbesondere würden aber für die St.Galler Pensionskasse wie auch vor allem für den Kanton und die Gebäudeversicherungsanstalt zukünftig höhere Verwaltungskosten resultieren.

Die Gesamtkosten der Vermögensverwaltung machten (unter Einschluss aller in Fonds anfallenden Aufwendungen) im Jahr 2011 0.23 Prozent des Vermögens aus. Dies ist vergleichsweise äusserst günstig.<sup>32</sup> Zudem fallen bei Fortführung der heutigen, transparenten Inhouse-Lösung keine versteckten Gebühren an. In Verbindung mit der überdurchschnittlichen Performance sind dies wichtige Argumente, die jetzige Lösung fortzuführen. Dies garantiert die Kontinuität in der Anlagetätigkeit für die versicherten Personen und alle involvierten staatlichen Institute.

#### 4.4.1.c Stiftungsrat

Damit die St.Galler Pensionskasse am 1. Januar 2014 ihre operative Tätigkeit aufnehmen kann, hat neben der Übernahme des Vermögens und der Versichertenverwaltung (sh. Abschnitt 4.4.1a) auch die Wahl eines Stiftungsrates zu erfolgen. In Bezug auf Grösse und Zusammensetzung verlangt das Bundesrecht eine Mindestzahl von vier Mitgliedern (Art. 33 BVV2) und die gleiche Zahl von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern (Parität, Art. 51 Abs. 1 BVG). Die konkretisierenden Bestimmungen über Wahl, Konstituierung, Beschlussfassung und Zuständigkeit des Stiftungsrates werden im Organisationsreglement nach Art. 50 Abs. 1 Bst. b BVG zu regeln sein. Mit Blick auf den grossen Gestaltungsspielraum, den das Bundesrecht dem obersten Organ «in eigener Sache» einräumt, müssen sich die Vorgaben des kantonalen Gesetzgebers auf den ersten Stiftungsrat beschränken und sicherstellen, dass dieses Organ der Vorsorgeeinrichtung rechtzeitig bestellt wird und seine Aufgaben wahrnehmen kann.

Für den ersten Stiftungsrat der St.Galler Pensionskasse werden wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage 2009 je sechs Arbeitgeber- und sechs Arbeitnehmervertreter vorgesehen. Unabhängig von der Grösse des in der St.Galler Pensionskasse versicherten Kollektivs und seiner Zusammensetzung wird bewusst ein vergleichsweise kleiner erster Stiftungsrat mit lediglich zwölf Mitgliedern vorgeschlagen. Eine überschaubare Grösse des Stiftungsrates wirkt sich erfahrungsgemäss positiv auf dessen Effizienz und Effektivität aus, und diese Qualitäten sind gerade vor und bei Aufnahme der operativen Tätigkeit besonders wertvoll. Ebenso ist auf die hohen (insbesondere fachlichen) Anforderungen, auf die geforderte Aus- und Weiterbildung (Art. 51a Abs. 2 Bst. i BVG) und auf die persönliche Verantwortlichkeit (Art. 52 Abs. 1 BVG) hinzuweisen. Bei einer grösseren Anzahl Mitglieder für den ersten Stiftungsrat wäre es deshalb zumindest fraglich, ob sich genügend – und genügend qualifizierte – Personen für diese Aufgabe bereit erklären würden. Dem ersten und jedem weiteren Stiftungsrat wird es aufgrund der Organisationsautonomie der Stiftung jedoch unbenommen sein, Grösse und Zusammensetzung des Stiftungsrates zu hinterfragen und beispielsweise die Funktionsfähigkeit eines grösseren Stiftungsrates durch die Bildung von Ausschüssen zu gewährleisten.

Die Aufgaben des Stiftungsrates richten sich nach Art. 51a BVG. Aus naheliegenden Gründen ist es ihm allerdings nicht zuzumuten, in den wenigen Monaten zwischen Rechtsgültigkeit dieses Gesetzes und Durchführungsbeginn für die neue St.Galler Pensionskasse alle nach BVG (insbesondere Art. 50 Abs. 1) erforderlichen Reglemente neu zu erarbeiten. Deshalb und unter dem Gesichtspunkt der unveränderten Weiterführung der geltenden Versicherungsordnung (sh. Abschnitt 3.5.1) sollen die bestehenden Grundlagen, namentlich die heutigen Verordnungen für die beiden Versicherungskassen (VVK und VLVK) überarbeitet werden. Zudem sollen die noch fehlende Reglemente (wie Organisationsreglement, Anlagereglement, Reglement über Rückstellun-

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch den Forschungsbericht Nr. 3/11 des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die Vermögensverwaltungskosten in der zweiten Säule, 2011.

gen und Schwankungsreserven) im Entwurf erstellt werden. In all diese Arbeiten soll der Stiftungsrat möglichst frühzeitig einbezogen werden, damit er in Anwendung von Art. 51a Abs. 2 Bst. c BVG rechtzeitig vor Durchführungsbeginn über diese Reglemente der St.Galler Pensionskasse formell beschliessen kann. Um den engen Zeitplan einhalten zu können und der Bedeutung des ersten Stiftungsrates gerecht zu werden, wird in Erwägung gezogen, mit der Evaluierung der möglichen Mitglieder dieses Stiftungsrates im Sinn eines vorbehaltenen Entschlusses bereits nach der 1. Lesung der Gesetzesvorlage im Kantonsrat zu beginnen.

#### **4.4.2 Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht**

Wie in Abschnitt 3.4.2 dargelegt, bieten sich vor allem die Einmaleinlage des Arbeitgebers oder eine Einmaleinlage als AGBR mit Verwendungsverzicht an, um die von Bundesrecht verlangte Beseitigung der Unterdeckung innerhalb von längstens zehn Jahren zu vorzunehmen. Gegenüber der Einmaleinlage des Arbeitgebers, die faktisch einer à-fonds-perdu-Einlage gleichkommt, hat die Einmaleinlage als AGBR mit Verwendungsverzicht den Vorteil, dass diese Sanierungsmassnahme in gewissem Sinn reversibel ist (vgl. Abschnitt 3.4.3). In formeller Hinsicht setzt die Bildung von AGBR mit Verwendungsverzicht voraus, dass einerseits auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers, der eine derartige Einlage tätigen will, eine entsprechende Rechtsgrundlage gegeben ist. Andererseits muss auf Seiten der Vorsorgeeinrichtung die Errichtung einer AGBR mit Verwendungsverzicht als mögliche Sanierungsmassnahme explizit vorgesehen sein.

Die Höhe der AGBR mit Verwendungsverzicht wird durch den Betrag der Unterdeckung limitiert. Massgebender Zeitpunkt für die Ermittlung der Unterdeckung sind die Verhältnisse per 31. Dezember 2013, d.h. im Zeitpunkt der Verselbständigung der beiden Versicherungskassen. Eine Ausscheidung desjenigen Anteils der Unterdeckung, der auf die per Anschlussvertrag angeschlossenen Arbeitgeber entfällt, ist faktisch kaum möglich, weil mitunter deren Rentner nicht eruierbar sind. Zudem lässt sich nicht bestimmen, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum die Unterdeckung auf diese Anschlüsse zurückzuführen ist. Es liegt in der Natur der Sache, dass das Mass der Unterdeckung zum heutigen Zeitpunkt nur annäherungsweise geschätzt werden kann. Hierfür sind verschiedene Annahmen zu treffen, namentlich in Bezug auf die Entwicklung der Kapitalmärkte bis Ende 2013 und auf die Folgen der Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die demografische Entwicklung (vgl. Abschnitt 2.2). Aus legistischer Sicht ergibt sich deshalb die Herausforderung, die Parameter zur Ermittlung des massgebenden Deckungsgrades per 31. Dezember 2013 normativ möglichst präzise zu umschreiben.

Bei Errichtung einer AGBR mit Verwendungsverzicht werden die entsprechenden Mittel erst in jenem Zeitpunkt in Vorsorgevermögen umgewandelt, in dem der Verwendungsverzicht explizit erklärt wird. Zu dieser einseitigen Erklärung ist einzig derjenige Arbeitgeber berechtigt, der die Einlage in diese Reserve getätigt hat. Soweit die AGBR mit Verwendungsverzicht als Massnahme zur Sanierung der St.Galler Pensionskasse durch den Kanton geleistet wird, steht diesem auch das Recht zu, den Verwendungsverzicht zu erklären. Andere Arbeitgeber, die der St.Galler Pensionskasse angeschlossen sind, sich jedoch an der AGBR mit Verwendungsverzicht nicht beteiligt haben (z.B. die Träger der Volksschule), können über den Verwendungsverzicht nicht (mit-)entscheiden.

#### **4.4.3 Vollzugsbeginn**

Die Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften hat nach den Vorgaben des Bundesrechts bis spätestens 1. Januar 2014 zu erfolgen. Auf diesen Zeitpunkt ist der Vollzugsbeginn im Sinn des Durchführungsbeginns für die neue St.Galler Pensionskasse

auszurichten. Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Vorarbeiten für eine unterbrechungs-freie Fortführung der beruflichen Vorsorge legen jedoch einen differenzierten Vollzugsbeginn nahe.

Davon ausgehend, dass das Gesetz über die St.Galler Pensionskasse vom Kantonsrat in der November-Session 2012 in erster und in der Februar-Session 2013 in zweiter Lesung beraten und verabschiedet wird und anschliessend dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, wird es am 9. Juni 2013 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Nach Annahme der Vorlage wird die St.Galler Pensionskasse per 1. Juli 2013 errichtet und der erste Stiftungsrat bestellt. Zwischen September und Dezember 2013 hat dann der Stiftungsrat die Grundlagen der neuen Vorsorgeeinrichtung, namentlich die erforderlichen Reglemente gemäss Art. 50 Abs. 1 BVG, zu bearbeiten und zu verabschieden, die Expertin oder den Experten berufliche Vorsorge und die Revisionsstelle zu wählen (Art. 51a Abs. 2 Bst. k BVG) und die Geschäftsführung zu ernennen (Art. 51a Abs. 2 Bst. j BVG). Auch sind in diesem Zeitraum das Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht zu errichten, die Leistungsvereinbarung mit dem Amt für Vermögensverwaltung abzuschliessen und allenfalls die weitere Benutzung der Infrastruktur in den Räumlichkeiten der Staatsverwaltung zu regeln.

#### **4.4.4 Bemerkungen zu Art. 7 bis 21**

##### *Art. 7 Änderung bisherigen Rechts*

Gemäss Art. 10bis des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51) hat sich der gewählte Lehrer der kantonalen Lehrerversicherungskasse anschliessen (Abs. 1), und die Regierung erlässt durch Verordnung Vorschriften über die kantonale Lehrerversicherungskasse (Abs. 2). Mit dem Erlass des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse kann diese Gesetzesbestimmung aufgehoben werden.

##### *Errichtung der St.Galler Pensionskasse*

##### *Art. 8 a) Grundsatz*

Die bereits mit der Vernehmlassungsvorlage 2009 angestrebte Zusammenführung von Versicherungskasse Staatspersonal und Lehrerversicherungskasse wird in Abs. 1 konkretisiert, indem die beiden administrativ bereits zusammengewachsenen Vorsorgeeinrichtungen nun auch auf rechtlicher Ebene zusammengeführt werden, und zwar unter dem Dach der neuen St.Galler Pensionskasse. Die lückenlose Fortführung der beruflichen Vorsorge setzt voraus, dass die neue Vorsorgeeinrichtung alle Rechte und Pflichten übernimmt, welche bis anhin den beiden Versicherungskassen zugeordnet sind. In diesem Sinne ist Abs. 2 als Generalklausel zu verstehen. Demnach übernimmt die St.Galler Pensionskasse beispielsweise auch alle bestehenden Anschlussverträge und Einzelmitgliedschaften, die Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen (sh. Abschnitt 3.5.2), die Sonderkonti für Kaderärztinnen und Kaderärzte<sup>33</sup> und die Spezialreserve der Versicherungskasse Staatspersonal.<sup>34</sup>

##### *Art. 9 b) Übergang von Aktiven und Passiven*

Als Folge des in Art. 8 Abs. 2 formulierten Grundsatzes des Eintritts in Rechte und Pflichten wird in Abs. 1 die Übertragung der den beiden Versicherungskassen zugeordneten Aktiven und Passiven auf die neue St.Galler Pensionskasse festgehalten. Auch dieser Übergang ist im umfassenden Sinn zu verstehen, indem er sowohl das bewegliche Vermögen der beiden Versiche-

---

<sup>33</sup> Art. 81bis – 81quater VVK.

<sup>34</sup> Art. 82 VVK.

rungskasse als auch deren unbewegliches Vermögen betrifft, somit auch die Grundstücke, die beschränkten dinglichen Rechte sowie die vor- und angemerkten Rechtsverhältnisse. Dies bedeutet auch, dass die Grundpfandrechte, welche als Sicherheit für gewährte Hypothekendarlehen errichtet wurden, vom Kanton St.Gallen auf die St.Galler Pensionskasse zu übertragen sind.

Die Übertragung von Grundstücken ist erfahrungsgemäss mit einem erheblichen Vollzugs- und Informationsaufwand verbunden. Zumindest für die im Kanton St.Gallen gelegenen Grundstücke soll dieser Aufwand minimiert werden, indem eine Anmeldung auf dem Grundbuch ausreicht und kein eigentliches Rechtsgeschäft notwendig ist. In Absprache mit dem Grundbuchinspektorat und in Anlehnung an vergleichbare Fälle auf Bundesebene (Post, Swisscom, SBB) soll deshalb in Abs. 2 der Regierung die Kompetenz erteilt werden, jene Grundstücke zu bezeichnen und jene beschränkten dinglichen Rechte sowie obligatorischen Vereinbarungen zu benennen, welche auf die St.Galler Pensionskasse zu übertragen sind. Damit wird erreicht, dass der Eigentumswechsel direkt gestützt auf das Gesetz erfolgen kann und nicht für jede Liegenschaft einzeln ein Vertrag mit anschliessender Grundbuchanmeldung abgeschlossen werden muss.

In Bezug auf die Übertragung von im Kanton St.Gallen gelegenen Grundstücken wird in Abs. 3 spezialgesetzlich geregelt, dass hieraus keine (kommunalen oder kantonalen) Abgaben anfallen. Darunter fallen insbesondere die Beurkundungs- und Grundbuchgebühren sowie die Handänderungssteuern.

#### *Art. 10 c) Übernahme der Arbeitsverhältnisse*

Zur unveränderten Fortführung der Versichertenverwaltung übernimmt die St.Galler Pensionskasse die am 1. Januar 2014 bestehenden Arbeitsverhältnisse mit den Mitarbeitenden der Abteilung Versicherungskassen des Personalamtes im Finanzdepartement. Gemäss Stellenplan 2012 sind dies 9.7 Vollzeitstellen, die derzeit im Umfang von 8.3 Stellen (9 Personen) besetzt sind. Der derzeitige Abteilungsleiter wird per Ende 2013 in den Ruhestand treten. Seine Nachfolgerin oder sein Nachfolger soll noch im Lauf dieses Jahres angestellt werden, um nach einer Einarbeitung die Federführung für die konzeptionelle Gestaltung und Organisation der neuen Pensionskasse zu übernehmen. Im Herbst 2013 könnte dann der erste Stiftungsrat die Ernennung zur Geschäftsführerin oder zum Geschäftsführer der neuen St.Galler Pensionskasse vornehmen.

Für die zu übernehmenden Arbeitsverhältnisse soll weiterhin das kantonale Personalrecht<sup>35</sup> anwendbar sein. Aus den in Abschnitt 4.1 dargelegten Gründen ist die Massgeblichkeit des kantonalen Personalrechts jedoch solange zu befristen, bis der Stiftungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit eigene Bestimmungen erlässt. Dem Stiftungsrat steht es frei, die Arbeitsverhältnisse zwischen der St.Galler Pensionskasse und ihren Mitarbeitenden definitiv nach dem seit dem 1. Juni 2012 massgebenden kantonalen Personalrecht auszugestalten oder aber davon vollständig oder teilweise abzuweichen. Die in Abs. 2 vorgeschlagene Regelung soll immerhin dazu beitragen, den Mitarbeitenden der heutigen Abteilung Versicherungskassen im Personalamt eine minimale Sicherheit in Bezug auf ihre Anstellungsverhältnisse zu gewährleisten.

Nicht von der St.Galler Pensionskasse übernommen werden die Arbeitsverhältnisse mit den Mitarbeitenden des Amtes für Vermögensverwaltung im Finanzdepartement. Zur Begründung wird auf die eingehenden Ausführungen in Abschnitt 4.4.1.b verwiesen.

---

<sup>35</sup> Personalgesetz (sGS 143.1) und Personalverordnung (sGS 143.11).

#### *Art. 11 d) Vermögensverwaltung*

Nach Art. 71 Abs. 1 BVG verwalten die Vorsorgeeinrichtungen ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet sind. Damit diese gesetzliche Verpflichtung auch im Übergang zur neuen St.Galler Pensionskasse vollumfänglich erfüllt bleibt, wird die bisherige, in Abschnitt 4.4.1.b beschriebene Zuständigkeit für die Vermögensverwaltung beibehalten. Im Rahmen der Organisations- und Finanzautonomie kann der künftige Stiftungsrat jedoch eine andere Regelung treffen.

#### *Erster Stiftungsrat*

#### *Art. 12 a) Zusammensetzung*

Die Zusammensetzung des ersten, aus zwölf Mitgliedern bestehenden Stiftungsrates erfolgt nach Massgabe der versicherten Personen, der Lohnsummen und der Deckungskapitalien. Vorgeschlagen wird die Bildung aus drei Versichertenkollektiven, die unterschiedliche Berufskategorien repräsentieren. Die erste und gleichzeitig grösste Gruppe bildet der Kanton (Zentralverwaltung) und seine selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Ausnahme der Anstalten aus dem Gesundheitsbereich. Diese Anstalten (Spital- und Psychiatrieverbunde, Zentrum für Labormedizin) bilden eine zweite Gruppe, und die dritte Gruppe betrifft die öffentliche Volksschule.

Nicht als Bedingung für eine Zugehörigkeit zum ersten Stiftungsrat gilt das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses mit einem bei der St.Galler Pensionskasse versicherten Arbeitgeber. Im Vordergrund steht die fachliche Qualifikation. Als Stiftungsrat wählbar sind somit auch sachkundige externe Personen. Der Vertretungsbegriff wird in diesem Sinn bewusst offen gewählt, und zwar sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite.

Für die weiteren angeschlossenen Arbeitgeber ausserhalb der Staatsverwaltung und der öffentlichen Volksschule wird im ersten Stiftungsrat kein eigener Sitz vorgesehen, weil diese anders organisatorisch eingebunden sind (per Vertrag statt per Gesetz). Dem ersten Stiftungsrat soll hingegen eine Vertreterin oder ein Vertreter der rentenbeziehenden Personen angehören. Da diese nicht mehr Arbeitnehmende sind, sind sie von der Stimmberechtigung im Stiftungsrat ausgeschlossen<sup>36</sup>, können aber mit beratender Stimme teilnehmen. Mit diesem Vorschlag wird anerkannt, dass auch rentenbeziehende Personen ein eigenes, berechtigtes Interesse im Zusammenhang mit der Führung der St.Galler Pensionskasse haben, das von anderen Vertreterinnen oder Vertretern im Stiftungsrat kaum wahrgenommen wird. Zu denken ist insbesondere an die Frage des Ausgleichs der laufenden Teuerung auf den Renten, aber auch an die Bewirtschaftung des Vermögens der St.Galler Pensionskasse, das zu einem entsprechenden Teil der Deckung der laufenden Renten dient und in diesem Umfang interessensmässig den rentenbeziehenden Personen zuzurechnen ist.

Es bleibt wiederum einem künftigen Stiftungsrat kraft der Organisationsautonomie der Stiftung überlassen, im Reglement weitere angeschlossene Arbeitgeber bei der Zusammensetzung des Stiftungsrates zu berücksichtigen oder auch von einem Beizug der rentenbeziehenden Personen abzusehen.

---

<sup>36</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 17. August 2007 i.S. BVG-Sammelstiftung der Rentenanstalt.

#### *Art. 13 b) Wahl*

Die Bezeichnung der Arbeitgebervertreter aus dem Kreis der Staatsverwaltung, also einschliesslich selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, soll integral der Regierung obliegen (Abs. 1 Bst. a). Die Regierung selber soll mit wenigstens einem Mitglied im ersten Stiftungsrat vertreten sein. Dies scheint auch unter Corporate Governance Aspekten durchaus vertretbar. Die Regierung hat auch für eine ausgewogene Berücksichtigung der vertretenen Arbeitgeber besorgt zu sein. Sie wählt zudem die Vertretung der rentenbeziehenden Personen aus dem Kreis der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse (Abs. 1 Bst. b). Schliesslich soll die Vertretung der Träger der öffentlichen Volksschule (also Arbeitgebervertretung) durch den Verband St.Galler Volksschulträger gewählt werden (Abs. 2).

Für die Bestimmung der Arbeitnehmendenvertretung im ersten Stiftungsrat wird in Abs. 3 ein pragmatisches Vorgehen vorgeschlagen. Während die Vernehmlassungsvorlage 2009 die Bildung von Vertretungskreisen nach Massgabe der Versichertenkollektive vorsah, soll nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Wahl durch die Verbände des Staatspersonals erfolgen. Diese sind im neuen Personalgesetz als Sozialpartner bestimmt<sup>37</sup> und umfassen die auf Dauer bestehenden Organisationen, welche die Interessen des Staatspersonals und der Lehrpersonen der Volksschule vertreten.<sup>38</sup> Ansprechpartnerin der Regierung ist die Personalverbändekonferenz, die eine Verhandlungsdelegation bezeichnet.<sup>39</sup> Die Wahl der Arbeitnehmendenvertreter durch die Verbände des Staatspersonals bedeutet nicht, dass die Wählbarkeit als Stiftungsrat die Mitgliedschaft in einem Personalverband voraussetzt. Nur ein Teil der aktiven versicherten Personen ist Mitglied eines Personalverbandes, und es wäre in verschiedener Hinsicht stossend, den nicht organisierten Mitarbeitenden die Wählbarkeit abzusprechen. Aus diesem Grund enthält Abs. 3 auch keine entsprechende Einschränkung. Im Gegenteil: die Verbände des Staatspersonals sind gehalten, auch Mitarbeitende, die nicht einem Personalverband angehören, bedingungslos zur Wahl zuzulassen.

#### *Art. 14 c) Konstituierende Sitzung*

Mit der Bezeichnung des Tagespräsidiums stellt die Regierung die ordnungsgemässe Vorbereitung, Einberufung und Durchführung der konstituierenden Sitzung des ersten Stiftungsrates sicher. Für einen reibungslosen Übergang erscheint es als sachgerecht, mit dem Tagespräsidium jenes Mitglied der Regierung zu betrauen, das als Arbeitgebervertreter nach Art. 12 und 13 im ersten Stiftungsrat Einsitz nimmt. Danach wird es Sache des Stiftungsrates sein, sich weiter so zu organisieren, dass er seine Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen kann.

#### *Art. 15 d) Aufgaben*

Der erste und jeder weitere Stiftungsrat hat sich an den Aufgaben zu orientieren, welche das Bundesrecht dem obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung zuordnet. Im Vordergrund stehen dabei die Aufgaben gemäss Art. 51a BVG. Es liegt ebenfalls in seiner Verantwortung, dass die für die Durchführung der beruflichen Vorsorge erforderlichen Reglemente zeitgerecht zur Verfügung stehen. Dabei gibt ihm die Regierung insofern eine Hilfestellung, als sie dafür sorgt, dass geeignete Reglementsfassungen als Grundlage für die Beschlüsse vorliegen. In diese Arbeiten soll der erste Stiftungsrat möglichst frühzeitig einbezogen werden. Es kann auf die Ausführungen in Abschnitt 4.4.1.c Abs. 3 verwiesen werden.

---

<sup>37</sup> Art. 5 und 6 PersG.

<sup>38</sup> Art. 134 Abs. 1 der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV).

<sup>39</sup> Art. 134 Abs. 2 und 3 PersV.

## *Art. 16 Jahresrechnungen 2013 der Versicherungskassen*

Am 31. Dezember 2013 wird das letzte Geschäftsjahr der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse zu Ende gehen. Zum ordnungsgemässen Abschluss der alten Ordnung hat die Regierung nach vorgängiger Anhörung der Verwaltungskommissionen die Jahresrechnung 2013 der Versicherungskasse Staatspersonal zu genehmigen und diejenige der Lehrerversicherungskasse zur Kenntnis zu nehmen. Da diese Schritte erst im Jahr 2014 erfolgen können, also bereits nach Übernahme der operativen Tätigkeit durch die St.Galler Pensionskasse, sind die beiden Verwaltungskommissionen bis zur Abnahme der entsprechenden Jahresrechnungen beizubehalten.

### *Arbeitgeberbeitragsreserve*

#### *Art. 17 a) Bildung*

Die Bildung einer AGBR mit Verwendungsverzicht im Zeitpunkt der Verselbständigung der beiden Versicherungskassen bedarf einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Diese wird in Abs. 1 geschaffen, und in Abs. 2 wird festgehalten, dass die konsolidierten Unterdeckungen, welche die beiden Versicherungskassen im Zeitpunkt ihrer Verselbständigung aufweisen werden, als Ausgangspunkt für die Ermittlung der AGBR herangezogen werden.

#### *b) Verwendungsverzicht*

#### *Art. 18 1. Grundlagen*

Damit die AGBR mit Verwendungsverzicht als Sanierungsmassnahme eingesetzt werden kann, ist die St.Galler Pensionskasse zur Errichtung eines entsprechenden Kontos anzuhalten. Zudem ist sie zu verpflichten, in ihren Reglementen die von Art. 65e Abs. 1 BVG verlangte Grundlage für ein gesonderes Konto AGBR mit Verwendungsverzicht zu schaffen.

#### *Art. 19 2. Einlage*

Aus der Arbeitgeberbeitragsreserve, die nach Art. 17 Abs. 1 gebildet wird, leistet der Kanton seine Einlage in das Konto AGBR mit Verwendungsverzicht bei der St.Galler Pensionskasse. In Abs. 2 wird festgelegt, auf welche Art und Weise die konsolidierten Unterdeckungen im Zeitpunkt der Verselbständigung zu berechnen sind. Mit dem Abstellen auf das Vorsorgereglement, das dem Stiftungsrat im zweiten Halbjahr 2013 als Grundlage zur Verfügung gestellt wird und auf die technischen Grundlagen, die für die Ermittlung der konsolidierten Unterdeckungen per 31. Dezember 2013 massgebend sind, soll die Kontinuität der Bewertung im Übergang zur Verselbständigung sichergestellt werden. Zwar steht es dem ersten Stiftungsrat durchaus zu, von diesen Bewertungsgrundsätzen abzuweichen (z.B. durch Anpassung von Leistungen oder der versicherungstechnischen Grundlagen), doch sollen diese Abweichungen keinen Einfluss auf die Höhe der AGBR mit Verwendungsverzicht haben.

Die Einlage des Kantons in das Konto AGBR mit Verwendungsverzicht soll der Investitionsrechnung belastet und über einen Zeitraum von 40 Jahren abgeschrieben werden. Mit dieser verhältnismässig langen Abschreibungsdauer wird zum Ausdruck gebracht, dass im Bereich der beruflichen Vorsorge eine langfristige Betrachtungsweise angebracht ist. Demgegenüber würde eine allzu kurze Abschreibungsdauer nicht nur den ohnehin angespannten Finanzhaushalt des Kantons unnötig belasten. Vielmehr würde dadurch die Sanierung der kantonalen Vorsorgeeinrichtungen einer einzelnen Generation angelastet.

## Art. 20 Vollzug

In Art. 20 ist der differenzierte Vollzugsbeginn, wie er in Abschnitt 4.4.3 begründet wurde, normativ umgesetzt. Im zeitlichen Ablauf lassen sich die drei Phasen gemäss Bst. a), c) und d) wie folgt darstellen:

- ab 1. Juli 2013:
  - Errichtung der St.Galler Pensionskasse als öffentlich-rechtliche Stiftung,
  - Wahl und konstituierende Sitzung des ersten Stiftungsrates.
  
- ab 1. September 2013:
  - Erarbeitung/Überarbeitung und Verabschiedung der Reglemente der St.Galler Pensionskasse,
  - Schaffung der Grundlagen für Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht,
  - Wahl des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle,
  - Ernennung der Geschäftsleitung,
  - Abschluss von Leistungsvereinbarungen (insbesondere für die Vermögensverwaltung) und anderen Verträgen.
  
- ab 1. Januar 2014:
  - Durchführungsbeginn für die berufliche Vorsorge durch die St.Galler Pensionskasse.

In Bezug auf den Wegfall der Staatsgarantie, die im System der Vollkapitalisierung allerdings nicht zwingend ist, vertritt die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) in ihrer Mitteilung M – 02/2012 vom 14. Mai 2012 die Auffassung, dass die Staatsgarantie erst wegfallen, wenn genügend Wertschwankungsreserven vorhanden sind. Für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die wie die St.Galler Pensionskasse im System der Vollkapitalisierung geführt werden, kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden. Sie lässt sich insbesondere nicht aus dem BVG herleiten, weil die Bestimmung, auf die sich die OAK BV beruft (Art. 72f Abs. 2 BVG), den Übergang vom System der Teilkapitalisierung zum System der Vollkapitalisierung regelt und systematisch im Abschnitt über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften im System der Teilkapitalisierung (Art. 72a bis 72g BVG) eingeordnet ist. Dennoch ist es im Interesse einer ausreichenden finanziellen Stabilität und Risikofähigkeit vertretbar, der St.Galler Pensionskasse in Bst. b eine auf zehn Jahre befristete Staatsgarantie einzuräumen. Erreicht die Vorsorgeeinrichtung bereits zuvor während drei aufeinanderfolgenden Jahren einen Deckungsgrad von mehr als 110 Prozent, erlischt die Staatsgarantie aufgrund Art. 6 Abs. 2 jedoch bereits vorzeitig.

## Art. 21 Finanzreferendum

Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1.5 Mio. Franken zur Folge haben.<sup>40</sup> Diese betragsmässigen Voraussetzungen sind im Fall des vorliegenden Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse offensichtlich erfüllt.

---

<sup>40</sup> Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS125.1).

## 5 Finanzielle Auswirkungen

### 5.1 Entwicklung des Deckungsgrades

Die Neuordnung führt als Folge der nachhaltigen Veränderungen zu Anpassungen der Verbindlichkeiten, welche ihrerseits einen direkten Einfluss auf den Verlauf des Deckungsgrades ausüben. Die demografiebedingten Beitragserhöhungen führen dazu, dass die Kosten aus der zunehmenden Lebenserwartung über die Beiträge finanziert werden und sich nicht in einer Zusatzbelastung der Verpflichtungen auswirken.

Die verlängerte Beitragsdauer und die verkürzte Altersrentenlaufzeit, beides aufgrund der veränderten personalrechtlichen Vorgaben hinsichtlich des ordentlichen Altersrücktritts, wirken selbst bei einer Anhebung des Altersrentensatzes kumulativ auf eine Verbesserung des Deckungsgrades.

Der versicherte Lohn erfährt im Gefolge der Lohnkürzung bzw. des Lohnmoratoriums (bezogen auf den versicherten Lohn) zumindest in absehbarer Zeit eine Stabilisierungstendenz. Im Leistungsprimat leiten sich die Verpflichtungen direkt aus dem versicherten Lohn ab. Daraus folgt, dass sich die erwartete Stabilität dämpfend auf die Entwicklung der Sollrendite auswirkt. Liegen die Kapitalerträge über der Sollrendite, so verbessert sich der Deckungsgrad. In solchen Situationen ist denn auch eine spürbare Erholung des Deckungsgrades zu erwarten.

Die Sollrendite, welche zur Konstanthaltung des Deckungsgrades erwirtschaftet werden muss, wird einerseits von der Entwicklung der Verbindlichkeiten und andererseits von der Entwicklung des Netto-Cashflows wesentlich beeinflusst. Obschon sich bei der Lehrerversicherungskasse als Folge der Bestandesentwicklung eine Verschlechterung des Netto-Cashflows abzeichnet<sup>41</sup>, dürfte letzterer bei der St.Galler Pensionskasse auch für längere Zeit noch deutlich positiv ausfallen. Gemeinsam lassen diese beiden Effekte eine moderate Entwicklung der Sollrendite erwarten, was ebenfalls zur finanziellen Gesundung der Vorsorgeeinrichtung beiträgt.

Zwecks Ermittlung der finanziellen Auswirkungen einer Ausfinanzierung wurden verschiedene Szenarien zur Entwicklung des Deckungsgrades per 31. Dezember 2013 berechnet. Diese Berechnungen für die Rentenversicherung gehen im besten Fall (Szenario «Best», technischer Zinssatz unverändert 4 Prozent, Realverzinsung<sup>42</sup> von 3 Prozent) von einem Fehlbetrag der beiden Kassen von rund 200 Mio. Franken aus. Das würde einem Deckungsgrad von gesamthaft rund 96 Prozent entsprechen. Bei einer vorsichtigeren Annahme mit einem technischen Zinssatz von 3.5 Prozent und einer Realverzinsung von 0 Prozent resultierte ein Fehlbetrag von rund 600 Mio. Franken. Der Deckungsgrad beliefe sich in diesem Szenario auf rund 88 Prozent (Szenario «Worst»).

Massgebend für die Berechnung ist indessen nicht der Deckungsgrad der Rentenversicherungskasse(n), sondern vielmehr der konsolidierte Deckungsgrad. Wird von der konsolidierten Betrachtung ausgegangen, verbessern sich die vorstehenden Deckungsgrade um rund 2.5 Prozentpunkte. Diese Verbesserung resultiert aus den Überschüssen der Sparversicherung von gesamthaft rund 130 Mio. Franken.

---

<sup>41</sup> Die Bestandesveränderung in der Lehrerversicherungskasse wird wesentlich durch eine relativ hohe Anzahl erwarteter Alterspensionierungen beim männlichen Lehrpersonal beeinflusst. Dieses weist einerseits eine vergleichsweise hohe versicherte Besoldung auf, woraus auch der künftige Bedarf an Altersleistungen eine steigende Tendenz erfährt. Andererseits werden Lehrer nach ihrer Pensionierung zusehends durch junge Lehrerinnen oder Wiedereinsteigerinnen oft mit Teilzeitpensen ersetzt. Diese Entwicklung führt zumindest in einer Übergangsphase dazu, dass mehr Mittel für den Rentendienst benötigt werden als Beiträge in die Kasse fliessen.

<sup>42</sup> Differenz zwischen erwarteter Anlage-Rendite und Soll-Rendite.

Bei der Berechnung der mutmasslichen Entwicklung des Deckungsgrades bestehen vor allem Unsicherheiten im Bereich der zu erwartenden Kapitalmarkterträge. Auswirkungen auf die Berechnung des Deckungsgrades hat auch die Festlegung des technischen Zinssatzes. Je nach Szenario ist somit von einer unterschiedlichen Entwicklung des Deckungsgrades auszugehen.

## 5.2 Zielwert für die Ausfinanzierung

Bei der Ausfinanzierung ist von einem Zielwert von 100 Prozent auszugehen. Eine Ausfinanzierung auf einen Wert von 110 oder 120 Prozent erscheint nicht zwingend erforderlich zu sein. Entscheidend ist es, eine Ausfinanzierung auf 100 Prozent vorzunehmen und der Kasse damit ein volles Kapital für die Anlagetätigkeit zur Verfügung zu stellen. Zudem ist die Ausgestaltung der Leistungen und der Versicherungsbeiträge so festzulegen, dass eine konstante Entwicklung des Deckungsgrades erwartet werden kann. Mit den vorgesehenen Anpassungen per 1. Januar 2013 (demografiebedingte Anpassungen sowie Anpassungen an die Vorgaben des neuen Personalrechts) sowie mit den vorstehend erwähnten Anpassungen per 1. Januar 2014 ist diese «Gesundung» der Kasse erfüllt. Eine Wertschwankungsreserve sollte nicht durch ordentliche Beiträge finanziert, sondern vielmehr in Situationen mit ausserordentlichen Erträgen des «Dritten Beitragszahlers» (Kapitalmarkterträge) aufgebaut werden. Dieser Ansatz entspricht einer verursacher- bzw. risikogerechten Finanzierung.

## 5.3 Zu erwartende Kosten der Ausfinanzierung

Geht man nun von einem «mittleren Szenario» und einem Fehlbetrag der Rentenversicherungen von 400 Mio. Franken aus, dann beträgt die konsolidierte Unterdeckung per Ende 2013 270 Mio. Franken. Daraus resultieren bei einer Ausfinanzierung für den Kanton jährliche Abschreibungsverpflichtungen von rund 7 Mio. Franken (270 Mio. Franken / 40 Jahre). Die Zinskosten für die Mittelaufnahme betragen aktuell (Stand: Anfang September 2012) rund 1.5 Prozent (30 Jahre), wobei die Zinssätze bei geringeren Laufzeiten noch tiefer ausfallen. Daraus ergeben sich jährliche Zinskosten von 4 Mio. Franken. Die jährliche Gesamtbelastung der Laufenden Rechnung beträgt somit in diesem Szenario rund 11 Mio. Franken. Bei einer allfälligen späteren Erneuerung bzw. Verlängerung der Finanzierung wäre indessen mit höheren Zinsen zu rechnen.

	Szenario «Best»	Szenario «Mittel»	Szenario «Worst»
Fehlbetrag Rentenversicherung	200 Mio.	400 Mio.	600 Mio.
Überschuss Sparversicherung	130 Mio.	130 Mio.	130 Mio.
Fehlbetrag konsolidiert	70 Mio.	270 Mio.	470 Mio.
Jährliche Abschreibungskosten (Annahme 40 Jahre)	1.8 Mio.	6.8 Mio.	11.8 Mio.
Jährliche Zinskosten (Annahme 1.5 Prozent)	1.1 Mio.	4.1 Mio.	7.1 Mio.
Jährliche Kosten Ausfinanzierung	2.9 Mio.	10.9 Mio.	18.9 Mio.

Eine Erhöhung oder Reduktion der konsolidierten Unterdeckung um je 50 Prozent würde die Gesamtbelastung der Laufenden Rechnung durch die Abschreibungen und Zinskosten ebenfalls um 50 Prozent erhöhen bzw. reduzieren.

Mit einer Ausfinanzierung sowie einer Abschreibung über 40 Jahre kann die Belastung des Kantonshaushalts auf mehrere Jahre verteilt werden. Dieser Ansatz verteilt die Lasten für die Ausfinanzierung sachgerecht auf mehrere Generationen. Aus einer Abschreibung über einen geringeren Zeitpunkt würden für den Kantonshaushalt kaum tragbare Belastungen entstehen.

## 5.4 Beurteilung der Ausfinanzierung

Mit einer Ausfinanzierung auf 100 Prozent wird der Kanton seiner Verantwortung als Arbeitgeber gerecht. Eine alleinige weitergehende Ausfinanzierung bzw. die Schaffung einer Schwankungsreserve ist sachlich nicht zwingend notwendig, finanziell nicht vertretbar und sollte nicht ohne Beteiligung der Arbeitnehmer vorgenommen werden. Verschiedene andere Kassen sehen bei der Ausfinanzierung eine Beteiligung der Arbeitnehmer vor. Dies ist beim hier verfolgten Ansatz nicht der Fall.

Eine einmalige Ausfinanzierung der Versicherungskassen per Stichtag der Verselbständigung schafft klare Voraussetzungen und führt auch zu klaren Abgrenzungen der Verantwortlichkeiten zwischen den nach heutigem Recht zuständigen kantonalen Behörden und den Organen der Stiftung. Mit der Verselbständigung geht die volle Verantwortung an die neue Kasse bzw. deren Führungsgremien über. Eine Übergangsphase und eine Überschneidung mit einer ausstehenden Ausfinanzierung können vermieden werden.

Mit dem Ansatz der AGBR mit Verwendungsverzicht kann zudem aus Sicht des Kantons die Chance gewahrt werden, von einer günstigen Entwicklung der Kapitalmärkte profitieren zu können. Zudem kann mit einer AGBR mit Verwendungsverzicht Spielraum geschaffen werden, zum Beispiel mit Blick auf Leistungsverbesserungen oder Kosten, die im Zusammenhang mit dem anstehenden Primatswechsel stehen.

## 5.5 Weitere finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage

Aus der Vorlage resultieren für den Kantonshaushalt keinen weiteren finanziellen Auswirkungen. Die Anpassungen aufgrund der Demografie sowie der Vorgaben des neuen Personalrechts sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Sie sind unabhängig von dieser Vorlage vorzunehmen.

In personeller Hinsicht wird sich der Stellenbestand der kantonalen Verwaltung durch die Verselbständigung leicht vermindern. Diese Stellen sowie die in den bisherigen Versicherungskassen anfallenden weiteren Kosten für die Versichertenverwaltung sind bereits heute durch die Kassenverträge bzw. Kassenvermögen finanziert. Diesbezüglich ergeben sich keine Veränderungen. Auch mit Blick auf die Abgeltung für die Vermögensverwaltung kann bezüglich Kosten von der bestehenden Regelung ausgegangen werden.

Aus der Verselbständigung werden sich voraussichtlich gewisse einmalige Umstellungskosten ergeben. Diese lassen sich derzeit noch nicht genau abschätzen. Offen ist insbesondere auch, zu welchem Zeitpunkt diese Kosten anfallen. Denkbar ist, dass ein Teil dieser Kosten noch nicht auf den Stichtag der Verselbständigung, sondern erst im Lauf des Betriebs der neuen St.Galler Pensionskasse anfallen wird. Auch diese Kosten sind durch die Kassenerträge bzw. durch das Kassenvermögen zu finanzieren. Für den Kantonshaushalt ergeben sich daraus keine direkten finanziellen Auswirkungen.

## **6       Rechtliches**

Wie im Rahmen der vorliegenden Botschaft mehrfach erwähnt, soll mit dem Gesetz über die St.Galler Pensionskasse übergeordnetes Bundesrecht umgesetzt werden. Im Vordergrund steht dabei die mit den BVG-Änderungen vom 17. Dezember 2010 angeordnete Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften bis spätestens 1. Januar 2014.

Sollte das Gesetzesvorhaben im Kantonsrat nicht verabschiedet oder in der Volksabstimmung verworfen werden, so müsste die Regierung die bundesrechtlich verlangte Verselbständigung der Versicherungskasse Staatspersonal und der Lehrerversicherungskasse durch Dringlichkeitsrecht nach Art. 75 KV in Erwägung ziehen.

## **7       Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer  
Präsident

Canisius Braun  
Staatssekretär

# Anhang

## Glossar

Ausfinanzierung	Sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung sind durch vorhandenes Vorsorgevermögen gedeckt.
Beitragsprimat	Vorsorgeplan, bei dem die Beiträge die Leistungen bestimmen (Altersleistung = Sparkapital x Umwandlungssatz).
Destinatäre	Versicherte und Rente beziehende Personen.
Dienstunfähigkeit	Dienstunfähigkeit ist der durch Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit verursachte und nach zumutbarer Behandlung und Eingliederung verbleibende ganze oder teilweise Verlust der Weiterführung der angestammten Beschäftigung.
Erwerbsunfähigkeit	Erwerbsunfähigkeit ist der durch Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit verursachte und nach zumutbarer Behandlung und Eingliederung verbleibende ganze oder teilweise Verlust der Erwerbsmöglichkeiten auf dem in Betracht kommenden ausgeglichenen Arbeitsmarkt.
Finanzierungssystem	Wahl zwischen Voll- und Teilkapitalisierung.
Geschlossene Bilanzierung	Bei der technischen Bilanzierung darf nur der vorhandene Bestand an Destinatären berücksichtigt werden.
Leistungsprimat	Vorsorgeplan, bei dem die Leistungen die Beiträge bestimmen (Altersleistung = 50% der versicherten Besoldung).
Mischprimat	Altersleistung im Beitragsprimat und Vorsorge für die Risiken Tod und Invalidität im Leistungsprimat.
Offene Bilanzierung	Bei offener Bilanzierung darf auf dem Hintergrund des Fortbestehens einer Vorsorgeeinrichtung mit Bestandeseerneuerungen gerechnet werden.
Perennität	Bei den beitragszahlenden Versicherten werden die Abgänge in Zukunft stets durch Zugänge so ersetzt, dass die Bestandesverteilung erhalten bleibt. Der Fortbestand des Arbeitgebers ist gesichert, ebenso wie seine Bonität.
Technische Grundlagen	Wahrscheinlichkeiten für die Risiken Tod und Invalidität und weitere technisch relevante Informationen (Verheiratungswahrscheinlichkeit, Altersunterschied Ehegatten, Anzahl Kinder usw.).
Technischer Zins	Bewertungszins zur Bestimmung des Barwertes künftiger Leistungen.
Teilkapitalisierung	Zieldeckungsgrad von 80% nach spätestens 40 Jahren, Staatsgarantie für nicht gedeckte Ansprüche, keine Verrechnung eines technischen Defizits bei kollektiven Austritten, Ausgangsdeckungsgrade dürfen nicht mehr unterschritten werden (Sanierungspflicht), Übergang in Vollkapitalisierung erst nach Ausfinanzierung und Bildung von Rückstellungen und Reserven.
Teilliquidation	Eine Teilliquidation liegt bei einer erheblichen Verminderung eines Versichertenbestandes vor. Sie wird durch einen gemeinsamen wirtschaftlichen Tatbestand, durch eine Reorganisation oder durch die Kündigung eines Anschlussvertrages ausgelöst.
Übergangsordnung	Regeln zur Wahrung der erworbenen Rechte und zum Schutz von Treu und Glauben.
Versicherte	Personen, die der beruflichen Vorsorge unterstehen und noch keine Rente beziehen (aktiv Versicherte).
Vollkapitalisierung	Sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung müssen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. Im Grundsatz gelten die Bestimmungen des privaten Rechts.

## Gesetz über die St.Galler Pensionskasse

Entwurf der Regierung vom 11. September 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 11. September 2012<sup>43</sup> Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 50 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982<sup>44</sup>

als Gesetz:

### I. Organisation

*Rechtsnatur, Sitz und Aufgaben*

Art. 1. <sup>1</sup>Die St.Galler Pensionskasse ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit Sitz in St.Gallen.

<sup>2</sup>Sie erfüllt die Aufgaben einer Vorsorgeeinrichtung nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>45</sup>.

*Angeschlossene Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber*

Art. 2. Der St.Galler Pensionskasse sind angeschlossen:

- a) der Kanton als Arbeitgeber des Staatspersonals<sup>46</sup>;
- b) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten<sup>47</sup> und öffentlich-rechtliche Stiftungen des Kantons als Arbeitgeberinnen ihres Personals, wenn sie die berufliche Vorsorge nicht anders regeln;
- c) die Träger der öffentlichen Volksschule<sup>48</sup> als Arbeitgeber ihres Personals, wenn sie die berufliche Vorsorge nicht anders regeln;
- d) mit Anschlussvereinbarung:
  1. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz im Kanton St.Gallen, wenn sie überwiegend Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, insbesondere die Gemeinden;
  2. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz ausserhalb des Kantons St.Gallen, wenn sie ausschliesslich Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, wovon auch von öffentlichem Interesse für den Kanton.

<sup>43</sup> ABI 2012, •.

<sup>44</sup> SR 831.40 (BVG).

<sup>45</sup> SR 831.40 (BVG).

<sup>46</sup> Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 des Personalgesetzes (sGS 143.1).

<sup>47</sup> Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 des Personalgesetzes (sGS 143.1).

<sup>48</sup> Art. 4 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1).

### *Versicherte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Art. 3. <sup>1</sup>Versichert sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Arbeitsverhältnis mit einer angeschlossenen Arbeitgeberin oder einem angeschlossenen Arbeitgeber, wenn sie nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>49</sup> der obligatorischen Versicherung unterstellt sind.

<sup>2</sup>Die St.Galler Pensionskasse kann nicht der obligatorischen Versicherung unterstellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer angeschlossenen Arbeitgeberin oder eines angeschlossenen Arbeitgebers versichern, wenn deren Arbeitsverhältnis unbefristet ist und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber zustimmt.

### *Organe*

Art. 4. <sup>1</sup>Organe der St.Galler Pensionskasse sind:

- a) Stiftungsrat;
- b) Revisionsstelle;
- c) Expertin oder Experte für berufliche Vorsorge.

<sup>2</sup>Zusammensetzung, Zuständigkeit und Aufgabenerfüllung sowie Verantwortlichkeit richten sich nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>50</sup>.

## **II. Finanzierung<sup>51</sup>**

### *Grundsatz*

Art. 5. Die der St.Galler Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beteiligen sich an der Finanzierung:

- a) der Vorsorgeleistungen zu höchstens 58 Prozent;
- b) der übrigen Kosten zu 50 Prozent.

### *Sicherstellung*

Art. 6. <sup>1</sup>Der Kanton stellt die Erfüllung der Verpflichtungen der St.Galler Pensionskasse sicher, soweit diese nicht durch Vorsorgevermögen gedeckt sind und:

- a) ergriffene Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung nach Art. 65d des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>52</sup> sich als ungenügend erweisen;
- b) die Leistungen des Sicherheitsfonds nach Art. 56 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>53</sup> nicht ausreichen.

<sup>2</sup>Die Pflicht zur Sicherstellung erlischt, wenn der Deckungsgrad der St.Galler Pensionskasse<sup>54</sup> am 31. Dezember von vier aufeinanderfolgenden Jahren 110 Prozent übersteigt.

---

<sup>49</sup> SR 831.40.

<sup>50</sup> SR 831.40.

<sup>51</sup> Art. 50 Abs. 2 zweiter Satz des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (sGS 831.40) in der Fassung gemäss Änderung vom 17. Dezember 2010 (AS 2011, 3385).

<sup>52</sup> SR 831.40 (BVG).

<sup>53</sup> SR 831.40 (BVG).

<sup>54</sup> Art. 44 Abs. 1 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) [SR 831.441.1].

### III. Schlussbestimmungen

#### *Änderung bisherigen Rechts*

Art. 7. Das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 30. November 1971<sup>55</sup> wird wie folgt geändert:

Art. 10bis wird aufgehoben.

#### *Errichtung der St.Galler Pensionskasse a) Grundsatz*

Art. 8. <sup>1</sup>Die Versicherungskasse für das Staatspersonal<sup>56</sup> und die kantonale Lehrerversicherungskasse<sup>57</sup> werden in die St.Galler Pensionskasse überführt.

<sup>2</sup>Die St.Galler Pensionskasse tritt in die Rechte und Pflichten des Kantons ein, soweit diese die Versicherungskasse für das Staatspersonal und die kantonale Lehrerversicherungskasse betreffen.

#### *b) Übergang von Aktiven und Passiven*

Art. 9. <sup>1</sup>Aktiven und Passiven des Kantons, welche die Versicherungskasse für das Staatspersonal und die kantonale Lehrerversicherungskasse betreffen, einschliesslich Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse, gehen auf die St.Galler Pensionskasse über.

<sup>2</sup>Die Regierung bezeichnet die Grundstücke, beschränkten dinglichen Rechte und die obligatorischen Rechte sowie die Passiven, die auf die St.Galler Pensionskasse übertragen werden.

<sup>3</sup>Für die Übertragung von im Gebiet des Kantons St.Gallen gelegenen Grundstücken, beschränkten dinglichen Rechten sowie vor- und angemerkten Rechtsverhältnissen werden keine Abgaben erhoben.

#### *c) Übernahme der Arbeitsverhältnisse*

Art. 10. <sup>1</sup>Die St.Galler Pensionskasse übernimmt die zwischen dem Kanton und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse bestehenden Arbeitsverhältnisse.

<sup>2</sup>Sie wendet das Personalgesetz vom 25. Januar 2011<sup>58</sup> sachgemäss an, solange sie keine eigenen Bestimmungen über die Arbeitsverhältnisse erlässt.

#### *d) Vermögensverwaltung*

Art. 11. Das für die Verwaltung des Vermögens des Kantons zuständige Amt erfüllt unter Aufsicht des Stiftungsrates die Aufgaben der Vermögensverwaltung nach Art. 71 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>59</sup>, solange der Stiftungsrat keine andere Regelung trifft.

---

<sup>55</sup> sGS 213.51.

<sup>56</sup> Art. 1 der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (sGS 143.7).

<sup>57</sup> Art. 1 der Verordnung über die kantonale Lehrerversicherungskasse (sGS 213.550).

<sup>58</sup> sGS 143.1.

<sup>59</sup> SR 831.40 (BVG).

### Erster Stiftungsrat a) Zusammensetzung

Art. 12. <sup>1</sup>Der erste Stiftungsrat setzt sich wie folgt zusammen:

	Vertreterinnen und Vertreter der Arbeit- geberinnen und Arbeitgeber	Vertreterinnen und Vertreter der Mitar- beiterinnen und Mitarbeiter
a) Kanton, Universität St.Gallen, Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen, Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Melioration der Rheinebene, Rheinunternehmen	3	3
b) Spitalverbunde, Psychiatrieverbunde, Zentrum für Labormedizin	1	1
c) Träger der öffentlichen Volksschule	2	2

<sup>2</sup>Je eine Vertreterin oder ein Vertreter der von der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse rentenbeziehenden Personen nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.

### b) Wahl

Art. 13. <sup>1</sup>Die Regierung wählt die Vertreterinnen und Vertreter:

- des Kantons und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach Art. 12 Abs. 1 Bst. a und b dieses Erlasses. Sie wählt wenigstens eines ihrer Mitglieder als Vertreterin oder Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber;
- der rentenbeziehenden Personen nach Art. 12 Abs. 2 dieses Erlasses.

<sup>2</sup>Der Verband St.Galler Volksschulträger wählt die Vertreterinnen und Vertreter der Träger der öffentlichen Volksschule nach Art. 12 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses.

<sup>3</sup>Die Verbände des Staatspersonals<sup>60</sup> wählen die Vertreterinnen und Vertreter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

### c) konstituierende Sitzung

Art. 14. Die Regierung bezeichnet ein nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a dieses Erlasses gewähltes Mitglied der Regierung als Tagespräsidentin oder Tagespräsident für die Leitung der konstituierenden Sitzung.

### d) Aufgaben

Art. 15. <sup>1</sup>Der erste Stiftungsrat fasst die für den Vollzug von Art. 1 Abs. 2 dieses Erlasses erforderlichen Beschlüsse nach Art. 51a des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982<sup>61</sup> in der Fassung gemäss Änderung vom 17. Dezember 2010<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Art. 5 ff. des Personalgesetzes (sGS 143.1); Art. 134 ff. der Personalverordnung (sGS 143.11).

<sup>61</sup> SR 831.40.

<sup>62</sup> AS 2011, 3385.

<sup>2</sup>Die Regierung stellt dem ersten Stiftungsrat Grundlagen für dessen Beschlüsse zur Verfügung, insbesondere für die Aufgabenerfüllung der St.Galler Pensionskasse geeignete Fassungen eines:

- a) Vorsorgereglementes<sup>63</sup>;
- b) Reglementes über die Organisation der St.Galler Pensionskasse<sup>64</sup>;
- c) Reglementes über die Ziele und Grundsätze sowie die Organisation und das Verfahren für die Vermögensanlage<sup>65</sup>;
- d) Reglementes über Rückstellungen und Schwankungsreserven<sup>66</sup>;
- e) Reglementes über Voraussetzungen und Verfahren zur Teilliquidation<sup>67</sup>;

#### *Jahresrechnungen 2013 der Versicherungskassen*

*Art. 16.* Die Regierung beschliesst über die Jahresrechnungen 2013 der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse nach Anhörung der Verwaltungskommissionen in der Zusammensetzung des Rechnungsjahres 2013.

#### *Arbeitgeberbeitragsreserve a) Bildung*

*Art. 17.* <sup>1</sup>Der Kanton bildet für die St.Galler Pensionskasse mit Fälligkeit am 1. Januar 2014 eine Arbeitgeberbeitragsreserve.<sup>68</sup>

<sup>2</sup>Die Arbeitgeberbeitragsreserve entspricht der Summe der konsolidierten Unterdeckungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse am 31. Dezember 2013.

#### *b) Verwendungsverzicht 1. Grundlagen*

*Art. 18.* Die St.Galler Pensionskasse:

- a) bestimmt im Vorsorgereglement, dass der Kanton auf Arbeitgeberbeitragsreserven zu Sanierungszwecken einen Verwendungsverzicht vorsehen kann;
- b) errichtet ein Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht.<sup>69</sup>

#### *2. Einlage*

*Art. 19.* <sup>1</sup>Der Kanton leistet aus der Arbeitgeberbeitragsreserve<sup>70</sup> eine Einlage in das Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht<sup>71</sup>.

<sup>2</sup>Die Einlage entspricht der konsolidierten Unterdeckung der St.Galler Pensionskasse am 1. Januar 2014, berechnet nach:

- a) dem Vorsorgereglement nach Art. 15 Abs. 2 Bst. a dieses Erlasses;

---

<sup>63</sup> Art. 50 Abs. 1 BVG (SR 831.40).

<sup>64</sup> Art. 50 Abs. 1 Bst. b BVG (SR 831.40).

<sup>65</sup> Art. 49a Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) [SR 831.441.1].

<sup>66</sup> Art. 48e der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) [SR 831.441.1].

<sup>67</sup> Art. 53b BVG (SR 831.40).

<sup>68</sup> Art. 8 PersG (sGS 143.1) i.V.m. Art. 331 Abs. 3 OR (SR 220).

<sup>69</sup> Art. 65e BVG (SR 831.40).

<sup>70</sup> Art. 17 dieses Erlasses.

<sup>71</sup> Art. 18 Bst. b dieses Erlasses.

- b) den technischen Grundlagen, die zur Bestimmung der konsolidierten Unterdeckungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse am 31. Dezember 2013<sup>72</sup> verwendet wurden.

<sup>3</sup>Die Einlage in das Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2014 innert 40 Jahren abgeschrieben.

#### *Vollzug*

*Art. 20.* Dieser Erlass wird wie folgt angewendet:

- a) Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 12 bis 14 ab 1. Juli 2013;
- b) Art. 6 ab 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2023. Vorbehalten bleibt das vorzeitige Erlöschen der Sicherstellung nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses;
- c) Art. 15 und 18 ab 1. September 2013;
- d) die übrigen Bestimmungen ab 1. Januar 2014.

#### *Finanzreferendum*

*Art. 21.* Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Art. 17 Abs. 2 dieses Erlasses.

<sup>73</sup> Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).