

# Gesetz über die St.Galler Pensionskasse

Bericht der vorberatenden Kommission vom 12. November 2012

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Gesetzliche Verankerung des Primats bei den Vorsorgeleistungen</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Weitere beantragte Änderungen</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>5</b>

## 1 Vorbemerkung

Die vorberatende Kommission unter der Leitung von Marie-Theres Huser-Wagen hat am 15. und 29. Oktober sowie am 12. November 2012 die Gesetzesvorlage beraten. Sie beantragt dem Kantonsrat, gegenüber Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. September 2012 verschiedene Änderungen vorzunehmen. Eine grundlegende Änderung betrifft die gesetzliche Verankerung des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen auf den Zeitpunkt der Verselbständigung der bestehenden Versicherungskassen. In Nachachtung von Art. 62 Abs. 2 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11) unterbreitet die Kommission hierzu dem Kantonsrat den vorliegenden Bericht. Die weiteren beantragten Änderungen gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage werden der Vollständigkeit halber ebenfalls kurz dargestellt.

## 2 Gesetzliche Verankerung des Primats bei den Vorsorgeleistungen

Die Vorlage der Regierung stellt die vom Bundesgesetzgeber verlangte rechtliche, organisatorische und finanzielle Verselbständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse in den Mittelpunkt. Demnach sollen beide Versicherungskassen per 1. Januar 2014 unter dem Dach der neuen St.Galler Pensionskasse zusammengeführt und verselbständigt werden. Die Regierung weist in ihrer Botschaft verschiedentlich darauf hin, dass das übergeordnete Bundesrecht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf die Regelung des Gründungsverfahrens, die Bestimmung der Rechtsform sowie den Erlass von Bestimmungen über die Leistungen oder über die Finanzierung beschränkt und dass die Stellung des Stiftungsrates als oberstes Organ zu respektieren sei.

Die Zusammenführung und Verselbständigung der beiden Versicherungskassen gehören zusammen mit der Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie und dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen zu den Hauptzielsetzungen, welche die Regierung seit mehreren Jahren bei der Neuregelung der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule verfolgt. Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage 2009 sollen diese Zielsetzungen nach dem Willen der Regierung nicht mehr gesamthaft, sondern in eigenständigen Etappen umgesetzt werden. Die Anpas-

sung der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie erfolgt als erste Etappe per 1. Januar 2013 (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2013, Abschnitt 3.4 und Beilage 2). Der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen wurde von der Regierung aus der vorliegend zu behandelnden Verselbständigungsvorlage (zweite Etappe) ausgeklammert mit der Begründung, dass es nach erfolgter Verselbständigung in der Kompetenz des Stiftungsrates liegt, die Konzeption der Versicherung und damit auch die Primatsform zu regeln (dritte Etappe).

Die Diskussionen in der vorberatenden Kommission liessen schon sehr früh erkennen, dass der Frage des Primatswechsels eine zentrale Bedeutung bei der Behandlung der Gesetzesvorlage zukommt. Breite Zustimmung fand die Zielsetzung, Verselbständigung und Primatswechsel, d.h. die zweite und dritte Etappe der Vorsorgereform gemäss Konzeption der Regierung, miteinander zu verknüpfen. Unterschiedliche Auffassungen ergaben sich jedoch hinsichtlich des Weges, auf dem diese Zielsetzung erreicht werden sollte. Die Kommission hat deshalb verschiedene Vorgehensweisen eingehend geprüft und diskutiert. Dabei hat sich eine höchstmögliche rechtliche und tatsächliche Verbindlichkeit des Primatswechsels gegenüber dem Stiftungsrat als oberstem Organ als ausschlaggebendes Kriterium erwiesen. Eine derartige Verbindlichkeit kann nach Auffassung der Kommission nicht gewährleistet werden, wenn lediglich ein finanzieller Anreiz geschaffen wird, indem der St.Galler Pensionskasse im Zeitpunkt des Primatswechsels eine Übernahme der Umstellungskosten durch den Kanton in Aussicht gestellt wird. Ebenfalls verworfen wurde ein Primatswechsel im Rahmen der geltenden Versicherungsverordnungen, weil dies in der zur Verfügung stehenden Zeit kaum realisierbar und für den neuen Stiftungsrat rechtlich nicht bindend gewesen wäre. Auch ein Primatswechsel in der «logischen Sekunde» vor der Verselbständigung wurde mangels hinreichender Verbindlichkeit verworfen, und schliesslich wurde auch die Möglichkeit, die Primatsform im neuen Personalgesetz (sGS 143.1; abgekürzt PersG) zu regeln, nicht weiter verfolgt, weil das Personalgesetz die arbeitsrechtlichen und nicht die vorsorgerechtlichen Aspekte regelt und nicht integral für alle in der St.Galler Pensionskasse versicherten Arbeitnehmenden massgebend ist.

Als einzige Vorgehensweise, mit der die erwartete rechtliche und tatsächliche Verbindlichkeit des Primatswechsels sichergestellt werden kann, bleibt nach Auffassung der Kommission die unmittelbare Festlegung der Primatsform in den auf Dauer ausgelegten Bestimmungen des Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse. Aus diesem Grund schlägt die Kommission vor, in einem neuen Art. 4a Abs. 1 das sogenannte Mischprimat, d.h. das Beitragsprimat für die Altersleistungen und das Leistungsprimat für Leistungen bei Invalidität oder Tod, zu verankern. Wenn aber der Gesetzgeber mit der Festlegung des Primats eine zentrale Bestimmung über die Leistungen regelt, so bleibt es ihm kraft Bundesrechts (Art. 50 Abs. 2 i.V.m. Art. 51a Abs. 6 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [SR 831.40; abgekürzt BVG], Fassung gemäss Änderung vom 17. Dezember 2010, in Kraft ab 1. Januar 2014 [AS 2011, 3386, 3387 und 3392]) verwehrt, auch Bestimmungen über die Finanzierung, also etwa zur Höhe der Arbeitgeberbeiträge, vorzusehen. Die gesetzliche Verankerung der Primatsform stellt vor diesem Hintergrund eine grundlegende Änderung gegenüber der Vorlage der Regierung dar, indem insbesondere der von ihr vorgeschlagene Art. 5 zu streichen ist.

Eine wenigstens indirekte Einflussnahme auf die Finanzierungsseite kann die Kommission immerhin mit Abs. 2 des neuen Art. 4a vorschlagen. Demnach gilt ein Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Kantonsrates, wenn Leistungsverbesserungen zu neuen oder höheren Beiträgen führen würden.

### 3 Weitere beantragte Änderungen

- Art. 5:* Die Festlegung eines Finanzierungsschlüssels, d.h. des Arbeitgeberanteils an den Vorsorgeleistungen und an den übrigen Kosten, wird hinfällig, weil mit der Verankerung des Primats im neuen Art. 4a Abs. 1 die Leistungsseite gesetzlich normiert wird. Eine gleichzeitige Regelung von Finanzierung (u.a. Beiträge) und Leistungen (u.a. Primat) würde gegen Bundesrecht verstossen, weil dieses wie oben aufgezeigt nur die alternative Festlegung von Finanzierung oder Leistungen zulässt.
- Art. 6:* Mit dem Übergang zur Festlegung der Leistungsseite wird eine Staatsgarantie gegenstandslos. Diese wäre im System der Vollkaptalisierung ohnehin nicht zwingend, und gemäss Entwurf der Regierung wäre sie auch in letzter Position subsidiär (Art. 6 Abs. 1) sowie zeitlich limitiert (Art. 6 Abs. 2 und Art. 20 Bst. b) gewesen.
- Art. 9 Abs. 3:* Die (nicht abschliessende) Aufzählung der Abgaben, welche beim Übergang von Aktiven und Passiven auf die neue St.Galler Pensionskasse nicht anfallen sollen, dient einzig der Präzisierung.
- Art. 12 Abs. 1 Bst. a:* Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausserhalb der Staatsverwaltung und der öffentlichen Volksschule, welche der St.Galler Pensionskasse mittels Anschlussvereinbarung zugehören, sollen von den Wahlen in den ersten Stiftungsrat nicht ausgeschlossen werden.
- Bst. c:* Die Änderung dient der Präzisierung des Begriffs «Träger der öffentlichen Volksschule». Dazu gehören nebst den Schulgemeinden auch die politischen Gemeinden, wenn sie selber Trägerinnen der öffentlichen Volksschule sind (sogenannte Einheitsgemeinden).
- Art. 13 Abs. 1 Bst. a:* Folgekorrektur aus der Anpassung von Art. 12 Abs. 1 Bst. a.
- Bst. b:* Die Zuständigkeit für die Wahl der beiden rentenbeziehenden Personen in den ersten Stiftungsrat soll nicht einseitig bei der Regierung liegen, sondern zwischen der Regierung und den Verbänden des Staatspersonals aufgeteilt werden (Wahl je einer der beiden Personen durch jede Seite).
- Abs. 2:* Folgekorrektur aus der Anpassung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c.
- Abs. 3:* Folgekorrektur aus der Anpassung von Art. 13 Abs. 1 Bst. b.
- Art. 13a (neu) Abs. 1:* Soweit die Regierung die Arbeitgebendenvertretung im ersten Stiftungsrat kraft ihrer Arbeitgeberstellung nach Art. 2 Bst. a nicht unmittelbar bestimmen kann, soll sie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach Art. 2 Bst. b (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten bzw. Stiftungen) und nach Art. 2 Bst. d (Anschluss mit Anschlussvereinbarung) zur Einreichung von Wahlvorschlägen einladen.

- Abs. 2:* Die Vorlage der Regierung sieht in Art. 13 Abs. 3 vor, dass die Verbände des Staatspersonals die Arbeitnehmendenvertretung im ersten Stiftungsrat wählen. Dabei wird anerkannt, dass die Verbände des Staatspersonals nach Art. 5 PersG Organisationen der Sozialpartnerschaft sind, so dass ihnen auch die Zuständigkeit zur Wahl der Arbeitnehmendenvertretung im ersten Stiftungsrat übertragen werden kann. Nachdem aber nicht alle Arbeitnehmenden einem Personalverband angehören, sollten die Verbände des Staatspersonals gemäss regierungsrätlicher Botschaft ausdrücklich auch jene Mitarbeitenden zur Wahl zulassen, welche nicht Verbandsmitglieder sind (ABI 2012, 3027 ff., 3069). Dieser Einbezug der Nichtmitglieder soll im Gesetz ausdrücklich verankert werden. Damit wird sichergestellt, dass Nicht-Verbandsmitglieder sowohl das Grundrecht der negativen Versammlungsfreiheit (Art. 22 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101.1) ausüben als auch das Mitbestimmungsrecht nach BVG wahrnehmen können.
- Art. 15a (neu):* Weil das Beitragsprimat bei den Altersleistungen mit dem neuen Art. 4a Abs. 2 im Gesetz über die St.Galler Pensionskasse vorgegeben werden soll, sind dem ersten Stiftungsrat die Rahmenbedingungen für den Primatswechsel mitzugeben. Dazu gehört einerseits die Festlegung einer Übergangsordnung, welche für jene Versicherten, die im Zeitpunkt der Verselbständigung das 58. Altersjahr vollendet haben, den Verbleib in der bisherigen Ordnung (mit dem Leistungsprimat bei den Altersleistungen) und für die übrigen Versicherten eine einmalige, arbeitgeberfinanzierte Besitzstandswahrung auf der modellmässigen Rentenanwartschaft bei konstantem Lohn vorsieht. Andererseits sollen dem ersten Stiftungsrat die technischen Parameter für den Primatswechsel (wie angenommene Realverzinsung, Umwandlungssatz und technischer Zins) vorgegeben werden.
- Art. 17 Abs. 2:* Für die genügende Bemessung der Arbeitgeberbeitragsreserve müssen die technischen Parameter für die neue Versicherung und die Übergangsordnung für den Primatswechsel gemäss dem neuen Art. 15a massgebend sein.
- Art. 19 Abs. 2:* Folgekorrektur aus der Anpassung von Art. 17 Abs. 2 für die Quantifizierung des Verwendungsverzichts auf der Arbeitgeberbeitragsreserve.
- Art. 19a (neu):* Die Ausfinanzierung der neuen St.Galler Pensionskasse durch Schaffung einer Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht erfolgt ohne Bildung von Wertschwankungsreserven, zumal gemäss Bundesrecht (Art. 65e Abs. 2 BVG) eine Einlage in das Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht den Betrag der Unterdeckung nicht übersteigen darf. Um die finanzielle Stabilität der neuen Vorsorgeeinrichtung nach der Ablösung des Verwendungsverzichts auf der Arbeitgeberbeitragsreserve – diese ist obligatorisch, sobald der Deckungsgrad ohne Einrechnung der Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht 100 Prozent erreicht hat – zu optimieren, sollen vor einer anschliessenden Verwendung der Arbeitgeberbeitragsreserve zunächst Wertschwankungsreserven im Ausmass von 9 Prozent gebildet werden.

- Art. 20 Bst. b:* Folgekorrektur der Streichung von Art. 6.
- Bst. c:* Folgekorrektur aus dem Einfügen eines neuen Art. 15a, der die vom ersten Stiftungsrat zu beachtenden Rahmenbedingungen für die technischen Parameter und den Primatswechsel auf den 1. Januar 2014 enthält.

#### **4 Finanzielle Auswirkungen**

Aufgrund der konzeptionellen Anpassungen ergeben sich auch Veränderungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Vorlage. Auf Basis der veränderten Parameter (Primatswechsel auf den Stichtag der Verselbständigung, Reduktion technischer Zinssatz auf 3,5 Prozent) erfolgte durch den Experten der beiden Versicherungskassen eine Neuberechnung der finanziellen Auswirkungen der Ausfinanzierung. Diese Berechnung basiert auf dem aktuellen Versichertenbestand und berücksichtigt einerseits die mutmasslich positive Entwicklung an den Finanzmärkten im Jahr 2012 sowie andererseits das «Lohnmoratorium» in den kommenden Jahren, dies aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen des Kantons (mutmasslich keine Lohnzuwächse im Bereich der versicherten Besoldung). Aufgrund dieser Annahmen ist per Ende 2013 mit einer konsolidierten Unterdeckung (inkl. Umstellungskosten) der beiden Versicherungskassen von rund 400 bis 450 Mio. Franken zu rechnen. Daraus ergäben sich für die Ausfinanzierung jährliche Abschreibungsverpflichtungen von rund 10 bis 11,25 Mio. Franken (Frist 40 Jahre) sowie jährliche Finanzierungskosten von rund 6 bis 6,75 Mio. Franken (Zinskosten von 1,5 Prozent). Insgesamt wäre demgemäss mit einer jährlichen Belastung von rund 16 bis 18 Mio. Franken zu rechnen, was in etwa dem «Szenario worst» für die Kosten der Ausfinanzierung gemäss Vorlage der Regierung (S.45) entspricht. Es ist bei diesen Angaben darauf hinzuweisen, dass diese von verschiedenen Annahmen abhängig sind und insbesondere bezüglich der Ertragsentwicklung an den Finanzmärkten erhebliche Unsicherheiten bestehen.