



Totalrevision des Gesetzes über die Zuger Pensionskasse (Pensionskassengesetz, PKG)

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 11. April 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2192.2 - 14178 an der Sitzung vom 11. April 2013 beraten. Finanzdirektor Peter Hegglin, Martin Bucherer, Generalsekretär Finanzdirektion und Andreas Müller, Pensionsversicherungsexperte Swisscanto Vorsorge AG, Basel/Zürich standen uns für zusätzliche Auskünfte zur Verfügung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Anträge

1. Ausgangslage

Am 17. Dezember 2010 hat das Eidgenössische Parlament Bestimmungen zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften beschlossen. Die Neuerungen haben zum Ziel, die finanzielle Sicherheit dieser Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten. Vorsorgeeinrichtungen, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nicht in Vollkapitalisierung befinden, können unter restriktiven Bestimmungen weiterhin den Weg der Teilkapitalisierung wählen. Dazu wird das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt und die Erreichung eines Deckungsgrades von 80% innerhalb von 40 Jahren gefordert. Zudem sind die Vorsorgeeinrichtungen organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herauszulösen bzw. zu verselbständigen. Diese Änderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) traten am 1. Januar 2012 in Kraft. Die Übergangsfrist für die Kantone bezüglich der Wahl der künftigen Rechtsform, der Bestimmungen über die Leistungen oder die Finanzierung durch die Körperschaft sowie die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade und damit bezüglich der Frage Voll- oder Teilkapitalisierung besteht bis Ende 2013.

Der Regierungsrat beabsichtigt mit seiner Vorlage vom 23. Oktober 2012 den übergeordneten bundesrechtlichen Vorgaben und anderen sich rasch wandelnden Parametern wie die demographische Entwicklung und anhaltend tiefe Zinsen am Kapitalmarkt mit einer Totalrevision des Gesetzes über die Zuger Pensionskasse (Pensionskassengesetz, PKG; BGS 154.31) gerecht zu werden.

Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und stimmt der Totalrevision des Pensionskassengesetzes mit 9:1 Stimmen bei zwei Enthaltungen mit den Änderungen der Kommission zu. Die Änderungen betreffen im Wesentlichen die Einführung von Sparbeiträgen bereits für jüngere Arbeitnehmende, Neuformulierungen beim Umlagebeitrag

und beim Beitrag an den Teuerungsfonds sowie die Schaffung der Möglichkeit, die Eintrittsschwelle bei der Hälfte der BVG-Eintrittsschwelle festzusetzen.

Eine Kommissionsminderheit beantragt eine Erhöhung der Sparbeiträge, die Beibehaltung der heutigen Sparbeitragsanteile von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie die Erhöhung des Umlagebeitrags auf 4 Prozent des versicherten Lohnes.

2. Eintretensdebatte

Zunächst wurde die Frage der Teil- oder Vollkapitalisierung eingehend diskutiert. Letztlich zielen beide Finanzierungssysteme auf das finanzielle Gleichgewicht der beruflichen Vorsorge ab. Ein Kommissionsmitglied wollte wissen, warum für die Aufhebung der Staatsgarantie ein Deckungsgrad von 120% notwendig sei. 110% Deckungsgrad sollten doch auch genügen. Der Stawiko wurde mitgeteilt, dass es sich bei der Wertschwankungsreserve um keinen fixen Wert handle. Die Reserve könne durchaus zwischen 10 und 25 Prozent schwanken. Die Höhe der Wertschwankungsreserve wird jährlich von einem externen Investment Controller aufgrund der Risiken der Anlagestrategie bzw. des Anlageverhaltens, des Mittelbedarfs für die Verzinsung der Altersgutschriften und des Rentnerdeckungskapitals sowie des angestrebten Sicherheitsniveaus ermittelt (siehe S. 15 Bericht und Antrag des Regierungsrates). Der Antrag des Regierungsrates stellt von der Systemwahl her eine Art Zwischenlösung dar. Gesetzlich ist als Zielrichtung eine Vollkapitalisierung angedacht (vgl. § 3 Abs. 1 und 3 nPKG).

In der Stawiko wurde, wie auch in der vorberatenden Kommission, eingehend über die Einführung von Einheitsbeiträgen diskutiert. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Revision des Pensionskassengesetzes im Jahre 2006 wurde klar ausgeführt, dass die Tendenz in Richtung Einheitsbeiträge gehe. Die Staffelung der Beiträge war bei der Einführung des BVG für die Eintrittsgeneration aus Sicht der Solidarität sicher noch gerechtfertigt, kann aber heute mit guten Gründen hinterfragt werden (Finanzierungssicherheit, Altersstruktur, Umsetzung Beitragsprimat). Die Staatswirtschaftskommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass sich die Einheitsbeiträge in der Praxis nicht durchsetzen konnten. Der Kanton Zug wäre mit der Weiterführung von Einheitsbeiträgen sozusagen ein Exot.

Die Kommission nimmt weiter zur Kenntnis, dass die konkrete Festlegung des Ausgangsdeckungsgrades in die Zuständigkeit des Vorstands der Zuger Pensionskasse fällt. Die Politik kann diesen nicht selber bestimmen. Der Stawiko ist es aber wichtig, dass über die Festlegung des Ausgangsdeckungsgrades Klarheit besteht. Mit der Absichtserklärung des Vorstandes der Zuger Pensionskasse vom 21. Februar 2013, wonach dieser bestätigt, den Ausgangsdeckungsgrad per 31.12.2013 anhand der Expertentabelle vorzunehmen, wird diese Klarheit genügend geschaffen. Die Expertentabelle findet sich auf Seite 3 des Bericht und Antrags der vorberatenden Kommission.

Die Trennung der Zuständigkeit für die Bestimmungen über die Finanzierung von jener über die Leistungen war in der Stawiko unbestritten.

Die Staatswirtschaftskommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

3. Detailberatung

§ 3 Abs. 1 und 2

Die Stawiko schliesst sich den Formulierungen gemäss dem Antrag der vorberatenden Kommission an. § 3 Abs. 2 erfährt in der Fassung der vorberatenden Kommission insofern eine materielle Änderung, als sämtliche Sanierungsmassnahmen und nicht nur allfällige Sanierungsbeiträge paritätisch von den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden zu leisten sind.

Zu § 3 Abs. 3

Es wurden zwei Anträge gestellt. Der eine Antrag sieht eine Streichung des ersten Satzes von Abs. 3 vor. Das antragstellende Kommissionsmitglied erachtet es als zu krass, wenn der Gesetzgeber vorschreibe, dass ein einmal erreichter Deckungsgrad zwingend zu halten ist. Wenn der Ausgangsdeckungsgrad schon relativ hoch gewesen sei, dann sei es auch nicht so problematisch, wenn der Deckungsgrad in einem Jahr einmal leicht sinke. Wichtig sei eine längerfristig stabile finanzielle Situation. Dies werde u.a. mit dem Grundsatz von § 3 Abs. 1 (gemäss Fassung der vorberatenden Kommission), wonach die Leistungen unter Berücksichtigung der gemäss Pensionskassengesetz vorgegebenen Finanzierung so festzulegen seien, dass sie bei Fälligkeit erbracht werden könnten, verfolgt.

Ein anderes Kommissionsmitglied beantragt, den ersten Satz von Absatz 3 dahingehend zu ergänzen, dass die Finanzierung **und die Leistungen** sicherzustellen haben, dass ein einmal erreichter Deckungsgrad gehalten werden kann. Es wurde ausgeführt, dass die Finanzierung und die Leistungen korrespondieren müssten. Man könne die Finanzierung und die Leistungen nicht losgelöst voneinander betrachten.

In einer ersten Abstimmung wird der Antrag des Regierungsrates dem Antrag auf Ergänzung von § 3 Abs. 3 Satz 1 gegenübergestellt. Der Antrag auf Ergänzung von Satz 1 obsiegt mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimme.

In einer zweiten Abstimmung wird der Antrag auf Ergänzung von § 3 Abs. 3 Satz 1 dem Antrag auf Streichung von Satz 1 gegenübergestellt. Auf den Antrag betreffend Streichung von Satz 1 entfallen 3 Stimmen. Der Antrag zur Ergänzung von Satz 1 wird mit 3 Stimmen bei Stichentscheid des Präsidenten angenommen.

§ 4 Abs. 2

Die Stawiko wird informiert, dass in den Kantonen unterschiedliche Lösungen bestehen, ab welchen Altersgruppen Sparbeiträge zu leisten sind. Sie sieht keine Notwendigkeit, das Alter, ab welchem Sparbeiträge zu leisten sind – wie von der vorberatenden Kommission beantragt – auf 21 Jahre zu senken. Das BVG sieht erst ein Obligatorium ab Alter 25 vor. Es ist richtig, sich daran zu orientieren, zumal ansonsten ungleiche Behandlungen entstehen könnten.

Die Stawiko unterstützt den Antrag des Regierungsrates, das Eintrittsalter auf 25 Jahre festzulegen. Der Antrag des Regierungsrates erhält 5 Stimmen und der Antrag der vorberatenden Kommission, für das Alter zwischen 21 - 24 Jahren Sparbeiträge von 10% vorzusehen, erhält eine Stimme.

§ 4 Abs. 4

Eine längere Diskussion gab es zur Aufteilung der Risikobeiträge zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Ein Kommissionsmitglied wollte wissen, weswegen die heutige Auftei-

lung zur Finanzierung des Risikobeitrags von 50:50 zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden aufzugeben sei. Der Finanzdirektor erklärte hierzu, die ganze Totalrevision des Pensionskassengesetzes müsse als Gesamtsystem betrachtet werden. Es gehe letztlich darum, eine für alle Beteiligten ausgewogene Vorlage zu unterbreiten. Die Aufteilung von 60 Prozent für die Arbeitgebenden und 40 Prozent für die Arbeitnehmenden entspreche dem Stand bei den Kassen der öffentlichen Hand. Die Staatswirtschaftskommission stellt fest, dass die Bandbreite von Leistungen und Beitragssätzen der verschiedenen Pensionskassen in der Schweiz beträchtlich ist. Mit der Totalrevision des Pensionskassengesetzes schert der Kanton weder nach unten, noch nach oben aus.

Ein Antrag auf Festlegung der Risikobeiträge auf 60 Prozent für die Arbeitnehmenden und 40 Prozent für die Arbeitgebenden wird einem Antrag auf Festlegung des Beitragsverhältnisses auf 50/50 gegenübergestellt. Der Antrag 60/40 erhält 3 Stimmen. Die Stawiko beschliesst mit 3 Stimmen bei Stichentscheid des Präsidenten, dem Kantonsrat zu beantragen, die Aufteilung der Risikobeiträge auf 50/50 festzulegen.

§ 4 Abs. 5

Bei der Abstimmung entfallen 3 Stimmen auf den Antrag des Regierungsrates. Der Antrag der vorberatenden Kommission enthält ebenfalls drei Stimmen. Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag der vorberatenden Kommission unterstützt.

§ 4 Abs. 6

Die Stawiko stimmt über die Anträge des Regierungsrates und der vorberatenden Kommission ab. Der Antrag des Regierungsrates erhält 1 Stimme und der Antrag der vorberatenden Kommission 5 Stimmen.

§ 7 Abs. 4

Der Antrag der vorberatenden Kommission für einen neuen Absatz 4, wonach die Zuger Pensionskasse in ihren Vorsorgeplänen die Möglichkeit vorsieht, die Eintrittsschwelle bei der Hälfte der BVG-Eintrittsschwelle festzusetzen, wird einstimmig gutgeheissen.

§ 9

Eine längere Diskussion entstand zur Bestimmung über das Leistungsziel. Der Finanzdirektor führte dazu aus, der Regierungsrat möchte mit dem Leistungsziel einen gewissen Einfluss auf die Entwicklung der Leistungen nehmen können. Die Mehrheit der Stawiko erachtet dies aber als systemfremd. Das Gesetz sieht ganz klar eine Trennung von Finanzierung und Leistungen voraus. Die Festsetzung eines Leistungsziels durch den Regierungsrat ist daher nicht folgerichtig.

Die Staatswirtschaftskommission beschliesst mit 5 Stimmen, dem Kantonsrat zu beantragen, die Bestimmung von § 9 zu streichen. Auf den Antrag des Regierungsrates entfällt 1 Stimme.

§ 11 Abs. 4

In dieser Bestimmung wird auf das Leistungsziel Bezug genommen. Nachdem § 9 mit dem Leistungsziel gemäss Antrag Stawiko zu streichen ist, ist dieser Paragraph anzupassen.

Die Stawiko beantragt einstimmig, die Bestimmung wie folgt anzupassen: «Der Vorstand überprüft die Leistungen und schlägt dem Regierungsrat Massnahmen vor, wenn sich über einen längeren Zeitraum Abweichungen von den Annahmen ergeben.»

Damit wird dem Anliegen des Regierungsrates, welches er mit dem Leistungsziel verfolgte, wenigstens teilweise entsprochen.

§ 12 Abs. 1

Es wird beantragt, in der Bestimmung explizit festzuhalten, dass der Vorstand der Zuger Pensionskasse **verantwortlich** ist für die Gesamtleitung der Pensionskasse. Dieser Begriff ist klarer und eindeutiger als der Begriff des «Wahrnehmens».

In der Abstimmung entfallen 3 Stimmen auf den Antrag des Regierungsrates. Der Antrag aus der Stawiko wird mit 3 Stimmen bei Stichentscheid des Präsidenten angenommen.

§ 17 Änderung bisherigen Rechts

Die Stawiko ist mit dem Vorgehen der vorberatenden Kommission einverstanden, wonach diese zur Überprüfung von § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates vom 1. Februar 1990 eine Kommissionsmotion einreicht.

Der Regierungsrat möchte den Anspruch auf eine Überbrückungsrente zukünftig an die Voraussetzung knüpfen, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter mindestens 5 Jahre ununterbrochen beim Kanton tätig war. Heute gibt es keine solche Mindestfrist. Dazu beantragt er eine Anpassung von § 21 Abs. 2 des Personalgesetzes vom 1. September 1994.

Ein Kommissionsmitglied stellt den Antrag, die Frist auf 10 Jahre zu verlängern. In der Begründung wird angeführt, mit der Überbrückungsrente sollten lediglich langjährige Arbeitsverhältnisse gefördert bzw. honoriert werden.

Die Kommission heisst den Antrag mit 4 Ja-Stimmen zu 2 Nein-Stimmen gut.

4. Anträge

Die Stawiko beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2192.2 - 14178 einzutreten und ihr mit unseren Anträgen gemäss der Detailberatung zuzustimmen.

Zug, 11. April 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission
Der Präsident: Gregor Kupper

Beilage:
- Synopse