

---

19. November 2008

**Nr. 025/08**

---

## **Planungsbericht**

### **Ausfinanzierung der Pensionskasse Gemeinde Kriens (PKK)**

<p><b>Mediensperfrist:</b> Mittwoch, 26. November 2008 14.00 Uhr</p>
--

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
1.1 Das Problem .....	5
1.2 Die bisherigen Projektarbeiten .....	6
1.3 Gründe für die Verzögerung des Projekts.....	7
<b>2. Der Vorschlag des Gemeinderats zur Ausfinanzierung .....</b>	<b>7</b>
2.1 Gründe für die Ausfinanzierung.....	7
2.1.1 Gemeindegarantie, Amortisationspflicht.....	7
2.1.2 Image der Gemeinde.....	9
2.1.3 Einschränkung des politischen und organisatorischen Gestaltungsfreiraums der Gemeinde.....	9
2.2 Umfang der Ausfinanzierung.....	9
2.2.1 Leistungen der Gemeinde.....	9
2.2.2 Leistungen der Versicherten .....	10
2.3 Art der Ausfinanzierung.....	11
2.3.1 Ablauf.....	11
2.3.2 Kredit- und referendumsrechtliche Fragen .....	12
<b>3. Verworfenne Lösungsmöglichkeiten .....</b>	<b>13</b>
3.1 Aufstockung und Weiterführung des Darlehens.....	13
3.2 Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits zu 4% gemäss Art. 42 VoPKK.....	14
3.3 Anschluss an die Luzerner Pensionskasse (LUPK).....	14
<b>4. Ausblick .....</b>	<b>15</b>
<b>5. Behandlung im Einwohnerrat .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Antrag .....</b>	<b>15</b>

## Vorbemerkung

Das vorliegende Projekt „Ausfinanzierung Pensionskasse“ wurde während längerer Zeit entwickelt. Die Modellrechnungen haben durch die aktuellen Turbulenzen und die Einbrüche an den Finanzmärkten markante Veränderungen erfahren. Die Berechnungen der aktuellen Zahlen gestalteten sich durch die täglich ändernden, volatilen Börsenkurse als äusserst schwierig. Der Planungsbericht nimmt auf diese Aspekte in den zentralen Fragen Bezug, wurde aber im Grundansatz und in der Zielrichtung nicht substantiell verändert.

Zu beachten ist, dass die effektiven Zahlen, die Konsequenzen daraus und die Terminierungen mit dem Bericht und Antrag an den Einwohnerrat (2. Hälfte 2009) erneut präzisiert werden.

## Zusammenfassung

### **Ausgangslage und Überführung vom Leistungs- ins Beitragsprimat**

Seit Jahren weist die Pensionskasse Kriens eine Unterdeckung aus. Diese stellt sowohl für die Gemeinde als auch die Destinatäre und die Pensionskasse selber eine unbefriedigende Situation dar. Während der Zeit des Leistungsprimats (bis Ende 1997) sind die zugesprochenen Leistungen nur teilweise finanziert worden. Dies war damals grundsätzlich zulässig und unter dem Aspekt der Perennität entstanden. Die Gemeinde verzichtete auch beim Wechsel vom Leistungs- ins Beitragsprimat per 1. Januar 1998 auf eine Ausfinanzierung des Fehlbetrages, so dass der Deckungsgrad bei der Überführung 50,83% und der Anteil der Gemeinde an der Unterdeckung Fr. 33,72 Mio. betrug. Mit der Gemeindegarantie steht die Gemeinde in der Pflicht, die Leistungen der Destinatäre zu gewährleisten.

### **Darlehen und Konsequenzen**

Mit dem Wechsel vom Leistungs- ins Beitragsprimat trat 1998 auch das Reglement der Pensionskasse Kriens in Kraft. Mit Art. 42 dieses Reglementes der PKK (neu: Verordnung Pensionskasse Kriens / VoPKK) wurde die Gemeinde zur Verzinsung des versicherungstechnischen Fehlbetrages mit 4% verpflichtet. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung gewährte die Gemeinde 1999 der Pensionskasse ein zinsloses Darlehen in der Höhe von Fr. 30 Mio.

Das Ziel, mit dem Darlehen einen höheren Ertrag als 4% zu erwirtschaften, erfüllte sich nicht. Bis Ende 2007 ist ein durchschnittlicher Ertrag von 3,25% erzielt worden. Die aktuelle globale Finanzkrise liess die Rendite per 31. Oktober 2008 auf 1,20% sinken. Der Deckungsgrad der Kasse beträgt per 31. Oktober 2008 zirka 60%.

### **Problematik**

Die Pensionskasse Kriens (und damit auch die Gemeinde) ist in ihrem Handlungsspielraum durch die fortwährende Unterdeckung stark eingeschränkt, kämpft mit Imageproblemen und stellt für die Gemeinde mit der Gemeindegarantie eine latente, intransparente Zahlungsschuld und eine Belastung für die Nachfolge-Generationen dar. 80% der heute aktiv Versicherten ist erst nach 1998 in die PK Kriens eingetreten und hat zur damaligen Überführung keinen Bezug. Austretende Mitarbeitende der Gemeinde wurden voll ausfinanziert. Die Generation, welche in die Gunst von nicht vollständig finanzierten Leistungen gekommen ist, ist längst pensi-

oniert. Auch der politische Druck auf Bundesebene zur Ausfinanzierung von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen wächst, eine Unterdeckung wird mittelfristig nicht mehr möglich sein (aktuelle Vorlage des Bundesrates). Der Gemeinderat hat bereits mit dem Legislaturprogramm 2004 – 2008 angekündigt, Sanierungsmassnahmen für die Pensionskasse vorzubereiten und eine nachhaltige Gesamtlösung für die PKK und die Gemeinde einzuleiten.

### **Lösungsvarianten**

Der Gemeinderat und die Verwaltungskommission beurteilen die heutige Sachlage mit der langjährigen hohen Unterdeckung als unhaltbar. Auch die Stiftungsaufsicht hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Pensionskasse nachhaltige Sanierungsmassnahmen ergreifen müsse.

Zur Problemlösung sind die nachfolgenden vier Varianten erarbeitet worden:

1. Ausfinanzierung der Kasse mit Beteiligung der Destinatäre.
2. Weiterführung und Aufstockung des Darlehens: Eine Beibehaltung der heutigen Lösung mit der Weiterführung des Darlehens wird aus rechtlichen und finanziellen Gründen verworfen.
3. Verzinsung der versicherungstechnischen Unterdeckung gemäss Art. 42 VoPKK: Eine ausschliessliche Verzinsung (allenfalls mit schrittweiser Sanierung) wird als ungenügend erachtet, da die Versicherten nicht ausreichend in eine Gesamtlösung einbezogen werden können, die Gemeindegartie bestehen bleibt und zudem aus ökonomischen Gründen nicht zu überzeugen vermag.
4. Anschluss an die Luzerner Pensionskasse (LUPK): Ein direkter Anschluss wird aus politischen Überlegungen und finanziellen Aspekten (zusätzlicher Bedarf an Wertschwankungsmitteln bzw. Einkauf in eine Unterdeckung) zur Zeit verworfen. Ein späterer Anschluss an die LUPK oder an eine andere Pensionskasse soll aber ausdrücklich vorbehalten bleiben.

Der Gemeinderat empfiehlt aufgrund dieser Beurteilung die Lösung der kompletten Ausfinanzierung mit Aufhebung der Unterdeckung per Stichtag (vorgesehen per 31. Dezember 2009) mit einer Entlassung der PKK in die Selbstständigkeit (ausgestaltet mit einer angemessenen Wertschwankungsreserve) und der Aufhebung der Gemeindegartie. Damit wird die latente Zahlungsverpflichtung durch die Gemeinde aufgehoben und die langjährige Problematik unter Einbezug aller Beteiligten nachhaltig geklärt.

Unter Berücksichtigung der aktuell ausserordentlichen Situation an den Finanzmärkten ist die Ausfinanzierung per 31. Dezember 2009 im Laufe des kommenden Jahres nochmals zu beurteilen und eine Verschiebung des Termins allenfalls in Erwägung zu ziehen. Dies hätte die Verzinsung der Unterdeckung gemäss Art. 42 VoPKK ab 1. Januar 2010 zur Folge.

### **Vorgehen Gemeinderat**

Mit der Behandlung des vorliegenden Planungsberichtes wird der Einwohnerrat ersucht, die Stossrichtung des Gemeinderates zu bestätigen. In der Folge wird dem Einwohnerrat in der zweiten Jahreshälfte 2009 der entsprechende B+A zur Ausfinanzierung der Pensionskasse Kriens und die Teilrevision der VoPKK zur Genehmigung unterbreitet.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Das Problem

Die Pensionskasse Gemeinde Kriens weist seit sehr langer Zeit einen hohen versicherungstechnischen Fehlbetrag aus. Nach dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat (1. Januar 1998) verzichtete die Gemeinde auf die Ausfinanzierung; der Deckungsgrad der Kasse betrug damals 50,83%, die Unterdeckung der Gemeinde Fr. 33,720 Mio.

Anstelle ihrer Verpflichtung zur Verzinsung des versicherungstechnischen Fehlbetrags gemäss Art. 42<sup>1</sup> der Verordnung über die Pensionskasse Gemeinde Kriens (nachfolgend VoPKK<sup>2</sup> genannt) gewährte die Gemeinde Kriens der Kasse im Juni und im Dezember 1999 ein zinsloses Darlehen in der Höhe von Fr. 30 Mio. Anschliessend erholte sich der Deckungsgrad in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld bis auf 57,10%. Unter dem Einfluss der negativen Börsenentwicklung in den Jahren 2001 bis 2002 fiel der Deckungsgrad wieder auf 51,06%.

Die Gemeinde und die Versicherten leisteten ab 2004 Sanierungsbeiträge (Gemeinde: 1,2%; Versicherte: 0,8%). Das Altersguthaben wurde mit dem BVG-Mindestzinssatz verzinst. Die Renten wurden der Teuerung nicht angepasst. Die Sanierungsmassnahmen endeten am 31. Dezember 2005, als wieder ein Deckungsgrad von 69,50% erreicht wurde. In der Folge erholte sich der Deckungsgrad weiter bis auf 75,02% per 31. Dezember 2006.

Seit dem Herbst 2007 und insbesondere im zweiten Halbjahr 2008 ist der Deckungsgrad unter dem Einfluss der negativen Börsenentwicklung wieder gesunken. Er betrug per 31. Dezember 2007 69,25% und per 31. Oktober 2008 schätzungsweise 60%.

Es zeigt sich, dass die Kasse (auch bei gutem wirtschaftlichem Umfeld) aus eigener Kraft auf sehr lange Zeit hinaus nicht in der Lage sein wird, einen Deckungsgrad von 100% zu erreichen. Es besteht Handlungsbedarf.

---

<sup>1</sup> Art. 42 Verzinsung und Amortisation des versicherungstechnischen Fehlbetrags

1 Die Arbeitgeber verzinsen der Kasse den jeweiligen versicherungstechnischen Fehlbetrag zum Zinssatz von 4 Prozent. Sie tragen die entsprechenden Kosten im Verhältnis der Summe der versicherten Besoldungen ihres Personals.

2 Die Kasse amortisiert den versicherungstechnischen Fehlbetrag im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Sie setzt die Amortisationsziele nach Rücksprache mit dem Gemeinderat in einer mittelfristigen und jährlichen Amortisationsplanung fest.

3 Die Arbeitgeber können der Kasse Leistungen zur weiteren Amortisation des versicherungstechnischen Fehlbetrags erbringen.

<sup>2</sup> Bisher Reglement der Pensionskasse der Gemeinde Kriens vom 12. Februar 1998

## 1.2 Die bisherigen Projektarbeiten

Der Gemeinderat hat das Projekt "Ausfinanzierung der Pensionskasse Kriens (PKK)" gestartet und den Einwohnerrat anlässlich der Orientierung am 13. Juni 2007 mit der Projektskizze vom 31. Mai 2007 informiert. Der Gemeinderat beabsichtigte, die Ausfinanzierung per 1. Januar 2009 umzusetzen und stellte dem Einwohnerrat die entsprechende Vorlage für den Herbst 2008 in Aussicht.

Der Gemeinderat und die Kasse haben die Vorarbeiten in der Zwischenzeit konsequent vorangetrieben und zwar wie folgt:

Die Ausfinanzierung der Kasse setzt voraus, dass die versicherungstechnischen Verpflichtungen der Kasse richtig, d. h. aufgrund der aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen, berechnet werden. Die Kasse musste einen Teil ihrer Berechnungsgrundlagen umstellen. Sie hat dies in der Jahresrechnung 2007 bereits getan. Diese basiert auf aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen (VZ 2005, verstärkt; technischer Zinssatz 3,5%). Damit sind die diesbezüglichen Voraussetzungen für die Ausfinanzierung geschaffen.

Der Entwurf zur Teilrevision der Verordnung über die Pensionskasse Gemeinde Kriens liegt vollständig vor. Die Ausfinanzierung wird darin abschliessend geregelt. Überdies werden technische Anpassungen an das Bundesrecht vorgenommen.

Der Revisionsentwurf und der Projektablauf wurden durch die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) Luzern vorgeprüft. Die Aufsichtsbehörde ist einverstanden (Brief vom 22. Juli 2008, Beilage 7).

Die technische Abwicklung der Ausfinanzierung und die demokratisch richtige Ausgestaltung des Verfahrens (Zustimmung des Parlaments, kredit- und referendumsrechtliche Fragen, buchhalterische Abwicklung usw.) sind sehr komplex (vgl. Aktennotiz "Ausfinanzierung der Pensionskasse Gemeinde Kriens: Ablauf; referendumsrechtliche Fragen" vom 9. April 2008, Beilage 5). Der Gemeinderat hat in Zusammenarbeit mit dem Regierungstatthalter eine Lösung entwickelt, der *"aus dem Blickwinkel der allgemeinen Gemeindeaufsicht und namentlich der Finanzaufsicht gemäss §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes sowie des kantonalen und kommunalen Kreditrechts nichts entgegensteht."* Die schriftliche Bestätigung des Regierungstatthalters vom 30. April 2008 liegt vor (Beilage 6).

Nicht nur die Gemeinde, sondern auch die Versicherten müssen sich an der Ausfinanzierung beteiligen (Senkung des Umwandlungssatzes ohne Kompensation, modellmässige Herabsetzung der Invalidenleistungen, Verschiebung des Beitragsverhältnisses zu Gunsten der Gemeinde und zu Lasten der Versicherten). Die Vertretung der Arbeitnehmenden in der Verwaltungskommission ist mit der erarbeiteten Gesamtlösung einverstanden. Sie legt aber Wert auf die Feststellung, dass sich dieses Einverständnis nur auf die Umsetzung des Gesamtpaketes bezieht. Einer Ordnungsrevision, die nur die Konzessionen der Arbeitnehmenden, nicht aber die Ausfinanzierung regelt, könnten die Versicherten verständlicherweise nicht zustimmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorbereitungsarbeiten für das Projekt abgeschlossen sind. Der Gemeinderat könnte die Ordnungsrevision beschliessen und dem Einwohnerrat "die Bestimmungen über die finanziellen Leistungen der Gemeinde" (Art. 39 des Personalreglements der Gemeinde Kriens) zur Genehmigung unterbreiten. Trotzdem wird die

Vorlage dem Einwohnerrat nicht als Beschlussentwurf, sondern als Planungsbericht unterbreitet.

### 1.3 Gründe für die Verzögerung des Projekts

Bei der Ausfinanzierung hat die Gemeinde den versicherungstechnischen Fehlbetrag der Kasse zu übernehmen. Dieser entspricht der Differenz zwischen den versicherungstechnischen Verpflichtungen der Kasse und deren Vermögen. Die zur Ausfinanzierung erforderlichen Leistungen der Gemeinde sind umso höher, je weniger Vermögen die Kasse ausweist.

Das Vermögen der Kasse hat sich unter dem Einfluss der Finanzmarktkrise in letzter Zeit deutlich vermindert. Parallel dazu hat sich der versicherungstechnische Fehlbetrag erhöht. Das zeigt folgende Aufstellung (vgl. auch Entwicklung Deckungsgrad, Beilage 1; Entwicklung Fehlbetrag, Beilage 2):

Zeit	Aktiven	Versicherungstechnischer Fehlbetrag	Deckungsgrad
31. Dezember 2007	Fr. 96,62 Mio.	Fr. 29,48 Mio.	69,25%
31. Oktober 2008	ca. Fr. 90,00 Mio.	ca. Fr. 42,00 Mio.	ca. 60%

Die Fachleute gehen im allgemeinen nicht von einer schnellen und deutlichen Erholung der Finanzmärkte bis Ende 2008 aus. Zwar besteht keine Sicherheit, dass sich die Situation bis zum 31. Dezember 2009 entscheidend verbessern wird. Trotzdem ist die Hoffnung auf eine mittelfristige Erholung der Finanzmärkte erlaubt.

Unter den gegebenen Umständen erweist sich die Ausfinanzierung per 31. Dezember 2008 als äusserst ungünstig. Der Gemeinderat hat deshalb entschieden, das Projekt um ein Jahr zu verschieben. Dies auch im Hinblick darauf, dass der Darlehensvertrag über Fr. 30 Mio. am 31. Dezember 2009 ohnehin ablaufen wird.

## 2. Der Vorschlag des Gemeinderats zur Ausfinanzierung

### 2.1 Gründe für die Ausfinanzierung

#### 2.1.1 Gemeindegarantie, Amortisationspflicht

Gemäss Art. 65 BVG (Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung) muss grundsätzlich jede Vorsorgeeinrichtung jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen kann. Fällt der Deckungsgrad merklich unter 100%, müssen Sanierungsmassnahmen eingeleitet werden.

Für öffentlich-rechtliche Pensionskassen gilt zur Zeit noch eine Ausnahme. Unterdeckungen können von der Aufsichtsbehörde geduldet werden, wenn das öffentliche Gemeinwesen die Garantie für die Ausrichtung der Kassenleistungen übernimmt (Art. 69 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 45 BVV 2, Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge).

In Anbetracht der Unterdeckung hat die Gemeinde Kriens die Garantie übernommen, dass alle Verpflichtungen der Kasse erfüllt werden (Gemeindegarantie, Art. 43 VoPKK). Weiter hat die Gemeinde der Kasse den jeweiligen versicherungstechnischen Fehlbetrag mit 4% pro Jahr zu verzinsen (Art. 42 VoPKK).

Solange die Pensionskasse nicht voll ausfinanziert ist, können diese beiden Bestimmungen nicht gestrichen werden.

Die Gemeindegarantie hat für die Gemeinde nur Nachteile.

Sie ist eine latente Zahlungsverpflichtung. Diese ist für die Gemeinde gefährlich, da die Entwicklung des versicherungstechnischen Fehlbetrags letztlich nicht voraussehbar und kontrollierbar ist.

Latente Zahlungsverpflichtungen in dieser Grössenordnung sind zudem intransparent und nicht bilanziert. Lediglich in den Bilanzanmerkungen wird summarisch auf diese hingewiesen. Deshalb führt eine Bilanzanalyse immer zu kritischen Fragen über das wahre Ausmass der nicht bezifferten latenten Verpflichtungen.

Insbesondere verwischt die Gemeindegarantie die Verantwortungsbereiche der Gemeinde und der Kasse. Es ist dringend angezeigt, dass die Kasse ausfinanziert und in die finanzielle Selbstständigkeit entlassen wird. Anschliessend trägt diese die Verantwortung für ihren Bereich.

Die Gemeinde wird die latente Zahlungsverpflichtung irgend einmal einlösen müssen. In diese Richtung zielt auch der Gesetzesentwurf zur Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Diese beinhaltet insbesondere die folgenden Aspekte:

- Verpflichtung der Pensionskassen mit Staats- oder Gemeindegarantie, den Deckungsgrad, den sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes aufweist, nicht mehr zu unterschreiten. Falls dieser Deckungsgrad unterschritten wird, muss auch die Kasse mit einer Staatsgarantie Sanierungsmassnahmen ergreifen.
- Die öffentlich-rechtlichen Kassen mit einer Staatsgarantie, die eine Unterdeckung aufweisen, müssen innerhalb von 40 Jahren saniert werden.
- Die öffentlich-rechtlichen Kassen müssen in dem Sinne verselbständigt werden, dass das Parlament oder die Exekutive nicht mehr gleichzeitig über Beiträge und Höhe der Leistungen entscheiden kann. In der Regel wird somit das Parlament über die Beiträge und ein paritätisch mit Vertretungen der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden besetztes Organ über die Leistungen befinden. Damit soll es dem paritätischen Organ ermöglicht werden, die finanzielle Verantwortung für die Kasse zu übernehmen.

Der Bund wird somit die Verpflichtung einführen, die versicherungstechnischen Defizite von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen innerhalb von 40 Jahren zu amortisieren.

Dieses Ziel verfolgt auch der Gemeinderat mit der Ausfinanzierung der Kasse. Allerdings wählt er ein leicht anderes Vorgehen als der Bundesgesetzgeber. Die Kasse wird sofort ausfinanziert. Die Gemeinde aktiviert den bezahlten Betrag und amortisiert ihn zu Lasten der Erfolgsrechnung innert 50 Jahren. Mit diesem Vorgehen werden die Probleme der Unterdeckung der Pensionskasse per Stichtag der Ausfinanzierung auf einen Schlag gelöst, während man sich an-



derfalls noch während der nächsten Jahrzehnte mit diesen Problemen auseinandersetzen müsste.

### **2.1.2 Image der Gemeinde**

Der Bund, der Kanton Luzern, etliche weitere Kantone und die Stadt Luzern haben bereits früher die Ausfinanzierung vollzogen. Zum Beispiel haben erst kürzlich (per 1.1.2008) zwei grosse kantonale Kassen (Kantone Aargau und Basel-Stadt) diesen Schritt umgesetzt. Andere Kassen öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber (davon etliche in der Westschweiz) kämpfen diesbezüglich mit grossen Problemen und sind einem wachsenden Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt.

Auch die Pensionskasse Gemeinde Kriens ist regelmässig Gegenstand von negativen Pressemeldungen. Dies schadet dem Image der Gemeinde und hat auch ungünstige Auswirkungen auf den Personalmarkt. Die Öffentlichkeit erwartet grundsätzlich heute auch von den öffentlichen Gemeinwesen Pensionskassen mit einer vollen Kapitaldeckung.

### **2.1.3 Einschränkung des politischen und organisatorischen Gestaltungsfreiraums der Gemeinde**

Die Gemeinde hat in der Vergangenheit versucht, die chronische Unterfinanzierung der Pensionskasse durch verschiedene Massnahmen zu beheben. Diese haben bei weitem nicht ausgereicht. Bei einer Unterdeckung von ca. 40% muss realistischerweise festgestellt werden, dass die Kasse (auch bei gutem wirtschaftlichem Umfeld) aus eigener Kraft auf sehr lange Zeit hinaus nicht in der Lage sein wird, einen Deckungsgrad von 100% zu erreichen.

Die namhafte Unterdeckung der Pensionskasse schränkt den politischen und organisatorischen Gestaltungsfreiraum der Gemeinde empfindlich ein. Im Gegensatz zu früher kann heute nicht mehr von der Perennität der Gemeinden (kontinuierlicher Personalbestand, dauerhafter Bestand) ausgegangen werden. Tatsache ist, dass Abspaltungen von Verwaltungsabteilungen (Auslagerung von Dienstleistungen an Private, Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen) oder Fusionen möglich sind.

Abspaltungen (und allenfalls Fusionen) führen in der Regel zu Total- oder Teilliquidationen der Pensionskassen. Die übertretenden Versicherten haben in diesem Fall keinen Anspruch auf die Freizügigkeitsleistung, sondern auf einen Anteil am Liquidationserlös. Weist die Pensionskasse eine Unterdeckung auf, reicht das anteilmässige Liquidationsergebnis nicht aus, um die Versicherten zu vergleichbaren Leistungen in die neue Pensionskasse einzukaufen. Die Gemeinde muss in einem solchen Fall eine Nachfinanzierung leisten. Diese ist aber in der Regel so hoch, dass ein erforderliches Projekt schon wegen einer allfälligen Nachzahlung nicht zustande kommen kann.

## **2.2 Umfang der Ausfinanzierung**

### **2.2.1 Leistungen der Gemeinde**

Die Kasse soll zu fairen Bedingungen in die wirtschaftliche Selbstständigkeit entlassen werden. Sie muss genügend Mittel erhalten, um ihre bekannten Verpflichtungen erfüllen und absehbare Risiken abfedern zu können. Die Lösung muss nachhaltig sein. Ziel ist die Schaffung der finanziellen Eigenständigkeit der Kasse, ohne Gemeindeggarantie. Diese soll so ausfinanziert werden, dass die Gemeinde bei einem allfälligen späteren Anschluss an eine ver-

gleichbare Kasse voraussichtlich keine weiteren finanziellen Leistungen wird erbringen müssen.

Die Gemeinde hat zunächst den versicherungstechnischen Fehlbetrag zu übernehmen, den die Kasse im Zeitpunkt der Ausfinanzierung ausweist. Der versicherungstechnische Fehlbetrag ist auf den aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen zu berechnen, die der Jahresrechnung der Kasse für das Jahr 2007 bereits zugrunde liegen.

Die Gemeinde hat der Kasse zudem Wertschwankungsreserven mitzugeben. Das sind Rückstellungen für allfällige zukünftige Verluste auf dem Kassenvermögen. Die Wertschwankungsreserven betragen gemäss Entwurf VoPKK 3,4% der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen. Das ist im Vergleich mit den Zielwerten für die Wertschwankungsreserven der Vergleichskassen (15 - 20%) ein minimaler Wert. Allerdings ist festzuhalten, dass auch die Vergleichskassen von Kanton und Stadt Luzern zur Zeit ihre Zielwerte bei weitem nicht erreichen. Eine wesentliche Besserstellung der Pensionskasse der Gemeinde Kriens im Vergleich zu den Kassen des Kantons oder der Stadt Luzern wäre nicht angebracht.

Sollten sich die Wertschwankungsreserven der Vergleichskassen bis zum Zeitpunkt der Ausfinanzierung (31. Dezember 2009) allerdings wesentlich verändern, müsste die Gemeinde Kriens die Höhe der Wertschwankungsreserve entsprechend den Gegebenheiten anpassen. Allerdings wäre in diesem Fall natürlich das versicherungstechnische Defizit geringer, was für einen gewissen Ausgleich sorgt (vgl. auch die Bemerkung im Brief der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, Beilage 7).

Der Entwurf VoPKK legt die Regeln für die Berechnung des versicherungstechnischen Fehlbetrags und der Wertschwankungsreserven fest. Die konkreten Leistungen der Gemeinde können erst auf den Stichtag der Ausfinanzierung (31. Dezember 2009) quantifiziert werden. Grundlage ist die Jahresrechnung 2009.

*Per 31. Oktober 2008 beträgt der versicherungstechnische Fehlbetrag ca. Fr. 42 Mio. Die Wertschwankungsreserven werden heute mit ca. Fr. 3 Mio. veranschlagt. Damit ist von einer Gesamtschuld von ca. Fr. 45 Mio. auszugehen.*

### **2.2.2 Leistungen der Versicherten**

Die Versicherten können nicht zu einer Barzahlung in der Höhe eines Anteils am versicherungstechnischen Fehlbetrag verpflichtet, sondern sie könnten höchstens zu periodischen Sanierungsbeiträgen angehalten werden. Eine solche Art der Ausfinanzierung würde jedoch lange dauern und dem Hauptziel des Projekts widersprechen, nämlich der umgehenden Lösung des Problems.

Weiter ist der Grundsatz der Generationengerechtigkeit zu beachten. Der versicherungstechnische Fehlbetrag besteht seit Jahrzehnten. Die Generation, die in den Genuss von zu hohen Leistungen und/oder zu tiefen Prämien kamen, ist längst pensioniert. Für die Austretenden wurde die volle Freizügigkeitsleistung überwiesen. Der grösste Teil der heutigen Aktiven haben mit der Entstehung des versicherungstechnischen Fehlbetrags nichts zu tun und sollen aus diesem Grund nicht zur direkten Ausfinanzierung beigezogen werden.

Die Versicherten haben aber durchaus ihren Beitrag an die Sanierung zu leisten.

Zunächst führt die Einführung des Beitragsprimats für die Risikoleistungen zu einer Senkung der modellmässigen Versicherungsleistungen. Sodann soll das Beitragsverhältnis "Versicherte/Gemeinde" zu Ungunsten der Versicherten verändert werden. Diese beiden Massnahmen führen zu Kosteneinsparungen von ca. Fr. 200'000.00 pro Jahr.

Schliesslich wird die Senkung des Umwandlungssatzes weiter geführt. Diese Senkung erfolgt ohne Kompensation, was zu einer zusätzlichen Senkung der modellmässigen Versicherungsleistungen führt. Das sind schmerzliche Eingriffe, die den Versicherten jedoch im Sinne einer gewissen Opfersymmetrie zugemutet werden müssen.

Insgesamt liegt ein ausgewogenes Gesamtpaket vor, das den rechtlichen Möglichkeiten, aber auch der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und der Versicherten Rechnung trägt.

## **2.3 Art der Ausfinanzierung**

### **2.3.1 Ablauf**

Die Gemeinde hat der Pensionskasse im Jahr 1999 für 10 Jahre ein zinsloses Darlehen von Fr. 30 Mio. gewährt. Dieses läuft am 31. Dezember 2009 ab. Es ist deshalb sinnvoll, dieses Darlehen für die Ausfinanzierung zu verwenden. Aus rechtlichen Gründen wird das Darlehen allerdings zunächst zurückbezahlt. Das führt zu folgendem Ablauf:

Die Pensionskasse lässt sich von einer Bank für einen Tag einen Lombardkredit von Fr. 30 Mio. gewähren. Sie kündigt das Darlehen der Gemeinde und bezahlt ihr den Betrag von Fr. 30 Mio. zurück.

Die Gemeinde übernimmt per 1. Januar 2010 die Zahlungspflicht für den versicherungstechnischen Fehlbetrag und für eine angemessene Wertschwankungsreserve (z.B. Fr. 42 Mio. versicherungstechnischer Fehlbetrag, Fr. 3 Mio. Wertschwankungsreserve, Total: ca. Fr. 45 Mio., Entwurf VoPKK).

Die Gemeinde begleicht diese Schuld mit Valuta 1. Januar 2010. Sie bezahlt der Pensionskasse den erhaltenen Betrag von Fr. 30 Mio. zurück. Zusätzlich leistet sie eine Barzahlung in der Höhe des Differenzbetrags (z.B. Fr. 15 Mio.)<sup>3</sup>. Damit ist die gesamte Aufzahlungsschuld beglichen. Die Gemeinde und die PKK haben gegeneinander unter den Titeln "Darlehen" und "Ausfinanzierungsschuld" keine weiteren Forderungen.

Die Pensionskasse leitet den Betrag von Fr. 30 Mio. an die Kredit gebende Bank weiter und löst damit den Lombardkredit ab.

---

<sup>3</sup> Alternative Lösungsmöglichkeit:

- Die Gemeinde bezahlt der Kasse nur Fr. 30 Mio. in bar („Verrechnung“ mit dem Darlehen in gleicher Höhe).
- Für die restlichen ca. Fr. 15 Mio. gewährt die Kasse der Gemeinde ein Darlehen. Dieses Darlehen wird von der Gemeinde durch Annuitätenzahlungen (Zins: 4%) zurückbezahlt. Dies verringert den Kreditbedarf der Gemeinde und den Anlagebedarf der Kasse.
- Die Nachfinanzierung auf diesem Teil (ca. Fr. 15 Mio.) erfolgt somit nach den gleichen Regeln wie die Nachfinanzierung der kantonalen und der städtischen Pensionskasse.

Die Gemeinde aktiviert den Betrag der Ausfinanzierungsschuld (z.B. Fr. 45 Mio.) und schreibt ihn in jährlich gleich bleibenden Beträgen während 50 Jahren zu Lasten der laufenden Rechnung ab.

Die buchhalterische Abwicklung dieser Vorgänge wurde mit dem Regierungstatthalter vorbesprochen. Er hat deren Richtigkeit bestätigt.

Die Aktivierung der "PKK- Ausfinanzierungsschuld" und deren Abschreibung während 50 Jahren sind zulässig. Dieses Vorgehen wurde den Gemeinden im Zusammenhang mit der Nachfinanzierung der Luzerner Pensionskasse (LUPK) vom Kanton empfohlen. Viele Gemeinden (u.a. die Gemeinde Kriens) haben dem Kanton die kapitalisierten Amortisationsbeiträge durch eine Einmalzahlung überwiesen. Sie haben den entsprechenden Betrag aktiviert und schreiben ihn zu Lasten der Erfolgsrechnung während 50 bzw. während der verbleibenden Jahre ab.

Die Umbuchung des "Darlehens" auf "PKK- Ausfinanzierungsschuld" ist erfolgsneutral. Die laufende Rechnung wird dadurch nicht belastet. Eine Belastung der Erfolgsrechnung erfolgt ausschliesslich durch die jährlichen Abschreibungen der Ausfinanzierungsschuld.

### 2.3.2 Kredit- und referendumsrechtliche Fragen

Kredit- und referendumsrechtlich sind die Beträge erheblich, mit der die Erfolgsrechnung durch die jährlichen Abschreibungen belastet wird. Davon kommen allerdings die Minderkosten, die als Folge der Ausfinanzierung bzw. der damit verbundenen Verordnungsrevision entstehen, in Abzug. Nur die Differenz entspricht den referendumsrechtlich erheblichen Mehrausgaben der Gemeinde.

Gestützt darauf können die referendumsrechtlich relevanten Mehrausgaben der Gemeinde (bei einem angenommenen versicherungstechnischen Fehlbetrag von derzeit ca. Fr. 42 Mio.) wie folgt berechnet werden:

	Fr. in Mio.	Fr. in Mio.
Verzinsung Fehlbetrag (Fr. 42 Mio. à 4%, vgl. Art. 42 VoPKK)	1,680	
Jährliche Abschreibung z. L. der laufenden Rechnung (Fr. 42 Mio. versicherungstechnischer Fehlbetrag; Fr. 3 Mio. Wertschwankungsreserve = Fr. 45 Mio.)		2,095
Einsparungen (Risikoleistungen, Änderung Beitragsverhältnis)		0,200
Total	1,680	1,895
Mehrkosten		0,215

Die Mehrkosten von Fr. 215'000 pro Jahr sind mit dem Faktor 50 (Dauer der Abschreibung der Aufzahlungsschuld) zu multiplizieren. Der referendumsrechtlich erhebliche Geschäftswert beträgt somit im vorliegenden Rechnungsbeispiel Fr. 10,750 Mio. Der Schwellenwert des obligatorischen Referendums beträgt derzeit (Budget 2009) Fr. 10,534 Mio. Dieser wird erreicht. Folglich wäre das Geschäft zur Zeit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

### 3. Verworfenne Lösungsmöglichkeiten

#### 3.1 Aufstockung und Weiterführung des Darlehens

Gemäss Art. 42 VoPKK hat die Gemeinde der Kasse den versicherungstechnischen Fehlbetrag mit 4% pro Jahr zu verzinsen. In Abgeltung ihrer Verzinsungspflicht hat die Gemeinde der Kasse ein zinsloses Darlehen über Fr. 30 Mio. gewährt. Dieses belastet die laufende Rechnung zur Zeit mit Fr. 900'000.00 (Zins 3%) pro Jahr.

Im Jahr 1999 bestand die Hoffnung, dass die Kasse auf dem zur Verfügung gestellten Betrag einen Ertrag werde erwirtschaften können, der 4% des versicherungstechnischen Fehlbetrags übersteigt. Da die Gemeinde die Fr. 30 Mio. zinsgünstig aufnehmen konnte, erhoffte man sich für die Gemeinde und für die Kasse einen Vorteil.

Diese Hoffnung war trügerisch. Die Finanzkrisen in den Jahren 2001 bis 2002 und ab 2007 minderten die Erträge erheblich. Die Kasse erwirtschaftete auf dem Sondervermögen von Fr. 30 Mio. bis Ende 2007 einen durchschnittlichen Ertrag von 3,25% (ohne Zins- und Zinsezsinseffekt, vgl. Entwicklung Sondervermögen / Ertrag, Beilage 3). Die Entwicklung im ersten und vor allem im zweiten Halbjahr 2008 drückte die durchschnittliche Rendite auf 1,20% .

Das reicht bei weitem nicht. Der fehlende Ertrag kann (bei der Annahme eines durchschnittlichen versicherungstechnischen Fehlbetrags von Fr. 31,5 Mio.) wie folgt berechnet werden:

Soll-Rendite (4% von Ø Fr. 31,50 Mio.)	Fr. 1'260'000
Tatsächliche durchschnittliche Rendite (1,20% von Fr. 30 Mio.)	Fr. 360'000
Fehlender Ertrag pro Jahr	<b>Fr. 900'000</b>

Die Variante, das Darlehen von Fr. 30 Mio. über die ursprüngliche Laufzeit von 10 Jahren hinaus zu verlängern und gleichzeitig auf Fr. 42 Mio. (heutige Unterdeckung) aufzustocken, ist in Erwägung gezogen worden. Dies wäre für die Gemeinde kurzfristig eine kostengünstige Variante.

Aufgrund der negativen Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre ist die Verwaltungskommission zu einer Weiterführung der heutigen Lösung nicht bereit. Der Gemeinderat hält den jetzigen Zustand als nicht sachgerecht und unverantwortbar sowie für die Kasse als sehr problematisch. Insbesondere widerspricht sie Art. 42 VoPKK. Der Experte für berufliche Vorsorge weist in seinem versicherungstechnischen Gutachten vom 24. April 2007 auf die grosse Hebelwirkung zwischen einer positiven und negativen Rendite und dem Deckungsgrad der Kasse hin. Er empfiehlt daher dringend, "diese Lösung so rasch wie möglich zu beenden!".

Die Weiterführung und Aufstockung des Darlehens würde sowohl der Zustimmung des Gemeinderates als auch der Verwaltungskommission der Pensionskasse bedürfen. Die Stiftungsaufsicht und der Regierungsstatthalter erachten die Weiterführung der Darlehenslösung als ungeeignet und erwarten Sanierungsmassnahmen, die wirksam und nachhaltig sind bzw. eine Ausfinanzierung der Unterdeckung.

### **3.2 Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits zu 4% gemäss Art. 42 VoPKK**

Verzichtet die Gemeinde auf die Ausfinanzierung, hat sie den versicherungstechnischen Fehlbetrag ab 1. Januar 2010 wiederum mit 4% zu verzinsen (Art. 42 VoPKK). Unterstellt man eine Unterdeckung von ca. Fr. 42 Mio., hat die Gemeinde Zinsen in der Höhe von Fr. 1,680 Mio. zu entrichten.

Die hier diskutierte Variante ist rechtlich möglich. Sie ist jedoch aus der Sicht des Gemeinderats bei weitem nicht die beste und auf lange Sicht sicher eine teure Lösung.

Durch die Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits werden die eigentlichen Probleme nicht gelöst. Insbesondere bleibt die erhebliche Unterdeckung auf unbeschränkte Zeit bestehen. Die Gemeindeggarantie kann nicht aufgehoben werden. Der politische und organisatorische Gestaltungsfreiraum der Gemeinde bleibt empfindlich eingeschränkt. Der öffentliche Druck wird wachsen und das Image der Gemeinde nachhaltig beeinträchtigen.

Die Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits ist insbesondere deshalb abzulehnen, weil die Ausfinanzierung nur wenig mehr kostet. Die Kosten der Verzinsung belaufen sich auf Fr. 1,680 Mio. pro Jahr (zeitlich unbeschränkt) und jene der Ausfinanzierung auf Fr. 1,895 Mio. pro Jahr (während 50 Jahren). Die Mehrkosten der Ausfinanzierung betragen somit Fr. 215'000.00 pro Jahr. Für diesen Betrag kann die Gemeinde sofort alle Probleme lösen, welche durch die Unterdeckung der Kasse verursacht werden.

### **3.3 Anschluss an die Luzerner Pensionskasse (LUPK)**

Der Anschluss der Pensionskasse Gemeinde Kriens an die Luzerner Pensionskasse (LUPK) ist grundsätzlich durchaus vorstellbar. Diese Variante setzt die Ausfinanzierung voraus; sie geht aber noch einen Schritt weiter.

Ein Anschluss an die LUPK hat den Vorteil, dass die Probleme mit der Pensionskasse auf einen Schlag definitiv gelöst wären. Die Gemeinde Kriens hätte keine eigene Pensionskasse mehr und müsste nur noch Arbeitgeberinnen-Beiträge bezahlen.

Der Anschluss hätte aber auch Nachteile, insbesondere den Verlust der Eigenständigkeit der Kasse. Sie muss sich dem Versicherungsplan der LUPK unterstellen und hat keine Möglichkeit mehr, für ihr Personal massgeschneiderte Lösungen zu treffen. Die LUPK weist überdies zur Zeit eine (kleine) Unterdeckung aus. Bevor ein Deckungsgrad von mindestens 100% wieder erreicht wird, ist ein Anschluss nicht empfehlenswert. Es besteht die Gefahr, dass die Versicherten und die Gemeinde von Sanierungsmassnahmen betroffen würden.

Die Frage der Selbstständigkeit beinhaltet zahlreiche sachliche, politische und emotionale Aspekte. Solch komplexe Entscheide müssen langfristig vorbereitet werden und in einem von allen Beteiligten getragenen Prozess reifen.

- Der sofortige Anschluss der PKK an die Pensionskasse des Kantons ist auch unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Entwicklungen in der Agglomeration Luzern zu bewerten: Es besteht die Möglichkeit, dass sich die Gemeinden zu einem Gross-Luzern zusammenschliessen. In diesem Fall wäre ein Anschluss an die Pensionskasse der Stadt Luzern richtig.

- Allenfalls könnte die Entwicklung auch eher in die Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit in der Agglomeration (verstärkte Kooperation) gehen, welche eventuell auch Einfluss auf die Pensionskassen hätte (Entstehung einer gemeinsamen Pensionskasse für die Agglomerationsgemeinden oder Beitritt zur LUPK). Der Gemeinderat erachtet ein Vorgreifen im heutigen Zeitpunkt als nicht opportun und empfiehlt, die verschiedenen Optionen offen zu lassen.

#### **4. Ausblick**

Mit der Behandlung des vorliegenden Planungsberichtes wird der Einwohnerrat ersucht, die Stossrichtung des Gemeinderates zu bestätigen. In der Folge wird der Gemeinderat, unter Berücksichtigung der Entwicklung an den Finanzmärkten und den daraus resultierenden Konsequenzen in Bezug auf den versicherungstechnischen Fehlbetrag und die Unterdeckung, dem Einwohnerrat den entsprechenden Bericht und Antrag zur Ausfinanzierung der Pensionskasse Kriens per 31. Dezember 2009 und die Teilrevision der Verordnung in der zweiten Jahreshälfte 2009 zur Genehmigung unterbreiten. Allenfalls muss dann nochmals aufgrund der aktuell ausserordentlichen Situation an den globalen Finanzmärkten eine Verschiebung des Stichtages der Ausfinanzierung in Erwägung gezogen werden. Nach Ablauf des Darlehensvertrages (Ende 2009) würde gemäss Art. 42 die Verzinsung des Fehlbetrages zu 4% erfolgen müssen. Der Gemeinderat – in Zusammenarbeit mit der Verwaltungskommission der Pensionskasse – verfolgt die bestmögliche und nachhaltige Lösung der Unterdeckungsproblematik.


#### **5. Behandlung im Einwohnerrat**

Gemäss den Bestimmungen der Gemeindeordnung vom 13. September 2007 (GO) nimmt der Einwohnerrat von Planungsberichten Kenntnis. Die Kenntnisnahme erfolgt zustimmend, ablehnend oder ohne Stellungnahme. Gemäss § 26 Abs. 2 GO kann der Einwohnerrat dem Gemeinderat verbindliche Vorgaben über die Ausgestaltung derjenigen Planungsunterlagen machen, über welche der Einwohnerrat Beschluss zu fassen oder die er zur Kenntnis zu nehmen hat.

#### **6. Antrag**

Der Gemeinderat erachtet eine nachhaltige Lösung der Unterdeckungsproblematik für die Pensionskasse Kriens und insbesondere für die Gemeinde als äusserst wichtig und beantragt dem Einwohnerrat daher vom vorliegenden Planungsbericht „Ausfinanzierung der Pensionskasse Kriens“ gemäss § 26 Abs. 1 lit. d. der Gemeindeordnung vom 13. September 2007 Kenntnis zu nehmen.

Gemeinderat Kriens



Helene Meyer-Jenni  
Gemeindepräsidentin



Guido Solari  
Gemeindeschreiber

**Beilagen:**

1. Entwicklung Deckungsgrad
2. Entwicklung Fehlbetrag
3. Entwicklung Sondervermögen / Ertrag
4. Jahresbericht PKK 2007
5. Aktennotiz "Ausfinanzierung der Pensionskasse Gemeinde Kriens (PKK); Ablauf; referendumsrechtliche Fragen" vom 9. April 2008
6. Brief Regierungsstatthalter Luzern vom 30. April 2008
7. Brief Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) Luzern vom 22. Juli 2008
8. Kurzübersicht der Lösungsvarianten mit detailliertem Anhang

(Die Beilagen können bei der Personalabteilung Kriens angefordert werden.)



---

**Kenntnisnahme zu Bericht**

**Nr. 025/08**

---

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nimmt, in Anwendung von § 26 Abs. 1 lit. d. der Gemeindeordnung vom 13. September 2007

den Bericht Nr. 025/08 des Gemeinderates Kriens vom 5. Dezember 2008 über

**Planungsbericht  
Ausfinanzierung der Pensionskasse Gemeinde Kriens (PKK)**

zur Kenntnis.

Kriens, 18. Dezember 2008

Einwohnerrat Kriens

Bruno Bienz  
Präsident

Guido Solari  
Schreiber