



24/14 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Erlass eines Pensionskassenreglements zur Pensionskasse der Gemeinde Emmen (Dieses Reglement ersetzt zusammen mit dem Leistungs- und Organisationsreglement die bisherigen Statuten der Pensionskasse der Gemeinde Emmen)

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

Das eidgenössische Parlament hat mit der Teilrevision vom 19. März und 17. Dezember 2010 zahlreiche Änderungen des BVG verabschiedet, welche die institutionelle Verselbständigung und finanzielle Sicherung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen bezwecken.

Die Finanzierung der 2. Säule gründet auf dem allgemeinen Grundsatz der Vollkapitalisierung. Vorsorgeeinrichtungen müssen demnach mit ihrem Vermögen sämtliche Versicherungsverpflichtungen vollumfänglich erfüllen können. Vorsorgeeinrichtungen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bilden gemäss geltendem Recht in dieser Hinsicht eine Ausnahme: Sie dürfen im System der Teilkapitalisierung geführt werden. Das heisst, sie müssen nicht voll kapitalisiert sein und ihr Vermögen muss die eingegangenen Verpflichtungen nur teilweise decken. Dazu wird das Finanzierungsmodell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt, als Mindestvoraussetzung wird weiter die Ausfinanzierung von 80 Prozent innert 40 Jahren vorgeschrieben. Jede Einrichtung muss demnach fortan die Entwicklung ihrer Deckungsgrade (=Vermögen/Verpflichtungen) genau verfolgen. Ausserdem sollen die Einrichtungen rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt werden. Diese Änderung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Für die Anpassung an die organisatorischen Anforderungen wurde den Vorsorgeeinrichtungen ursprünglich Zeit bis Ende 2013 eingeräumt. Nachdem feststand, dass der Termin Ende 2013 von vielen Pensionskassen nicht eingehalten werden kann, hat die zuständige Bundesbehörde die Frist bis Ende 2014 verlängert.

Neben den finanziellen Aspekten enthält die Reform auch institutionelle Änderungen. Die betroffenen Vorsorgeeinrichtungen sollen rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt werden. Dadurch erhält das oberste Organ eine weitgehende Autonomie. Es kann politisch unabhängig agieren und trägt die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht. Im Gegenzug wird die Haftung des Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Staatsgarantie in Art und Umfang präziser gefasst resp. eingeschränkt. Ein Ziel der Reform war es auch, die Diskrepanzen zwischen den Vorsorgeeinrichtungen zu beseitigen. Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind somit künftig grösstenteils den gleichen Regeln unterstellt wie privatrechtliche Pensionskassen.

Die Verwaltungskommission der Pensionskasse der Gemeinde Emmen hat sich seit 2012 intensiv mit den Veränderungen auseinandergesetzt. Unter Beizug juristischer Fachkenntnisse wurden die bisherigen Statuten in ein Pensionskassenreglement und ein sogenanntes Leistungs- und Organisationsreglement aufgeteilt. Die neuen Reglemente wurden durch den Versicherungsexperten (DEPREZ Experten AG) der Pensionskasse und die für die Pensionskassen zuständige Aufsichtsbehörde des Kantons Luzern (ZBSA) vorgeprüft und für in Ordnung befunden. Das Pensionskassenreglement ersetzt zusammen mit dem Leistungs- und Organisationsreglement die bisherigen Statuten und bedarf deshalb der Genehmigung des Einwohnerrates.

2 Grundzüge der neuen Reglemente

Die BVG-Teilrevisionen vom 19. März 2010 (*Strukturreform*) und vom 17. Dezember 2010 (*Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften*) haben für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen einschneidende Auswirkungen. Dabei wird eine spezielle Strukturreform durchgeführt mit dem Ziel, die gesetzliche Sonderbehandlung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu reduzieren und ihre finanzielle Stabilität zu gewährleisten. Die Gesetzesänderungen machen eine Revision der bisherigen Statuten notwendig. Die beiden Reglemente, welche an die Stelle der bisherigen Statuten treten sollen (*Pensionskassenreglement, Leistungs- und Organisationsreglement*) sind diesem Bericht und Antrag zusammen mit Kommentaren zu den jeweiligen Änderungen im Anhang beigelegt. Ihre Grundzüge werden nachfolgend zusammenfassend erläutert:

Bisher konnten die öffentlich-rechtlichen Kassen im Sinne einer gesetzlichen Privilegierung vom Prinzip der paritätischen Verwaltung abweichen. Aus der Überlegung, dass eine öffentlich-rechtliche Einrichtung durch das entsprechende Gemeinwesen konstituiert und überwacht wird, galt der Grundsatz, wonach das Gemeinwesen auch die reglementarischen Bestimmungen erlassen und damit alleine über die Ausgestaltung der Vorsorge entscheiden konnte. Mit der BVG-Teilrevision erfuhr die Führung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen entscheidende Umwälzungen. Denn die Arbeitnehmerschaft muss über die Ausgestaltung der Vorsorge mitbestimmen können, was erfordert, dass sich das Gemeinwesen primär auf die Rolle des Arbeitgebers beschränkt.

Die Teilrevision vom 17. Dezember 2010 hatte zudem grosse Auswirkungen auf die Finanzierung. Öffentlich-rechtliche Kassen folgten bisher traditionellerweise dem System der Teilkapitalisierung. Da öffentliche Arbeitgeber grundsätzlich weder Konkurs gehen noch sämtliche Arbeitnehmenden entlassen und immer wieder jüngere Versicherte nachfolgen, wurde ein Teil der Vorsorge nicht im vorsorgetypischen Kapitaldeckungs- sondern im Umlageverfahren finanziert. Nachdem einige öffentlich-rechtliche Pensionskassen aber aufgrund des Systems der Teilkapitalisierung und im Vertrauen auf die damit zusammenhängende Staatsgarantie in den letzten Jahren in finanzielle Schieflage gerieten, wurde im Zusammenhang mit der BVG-Reform diskutiert, das System der Teilkapitalisierung aufzugeben. Unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen wurde im Zuge der Teilrevision jedoch entschieden, dass die Teilkapitalisierung möglich bleiben soll, sofern eine Staatsgarantie vorliegt und die Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung gibt. Die „Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften im System der Teilkapitalisierung“ wird in den neuen Art. 72a - 72g BVG jedoch detailliert geregelt.

Aus der Überlegung, dass eine öffentlich-rechtliche Einrichtung durch das entsprechende Gemeinwesen konstituiert und überwacht wird, galt bisher das Prinzip, wonach das Gemeinwesen auch die reglementarischen Bestimmungen erlassen und damit über die Ausgestaltung der Vorsorge (Beiträge/Leistungen) alleine entscheiden konnte. Im Umfang, in welchem das Gemeinwesen diese Aufgaben nicht an die Vorsorgeeinrichtung delegiert hatte, war die paritätische Mitbestimmung somit eingeschränkt. Die BVG-Teilrevision vom 19. März 2010 führte aber zu entscheidenden Änderungen bei der Ausgestaltung der Organisation/Führung der Pensionskassen. Der bei der Strukturreform eingeführte Art. 50 Abs. 2 BVG verlangt: „Bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts können entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen

werden". Die Finanzierung und die Leistungen demnach getrennt geregelt werden. Die Verwaltungskommission hat deshalb entschieden, die Bestimmungen auf zwei Reglemente aufzuteilen, wobei der Einwohnerrat die Finanzierung im sogenannten *Pensionskassenreglement* festlegt, während die Verwaltungskommission im sogenannten *Leistungs- und Organisationsreglement* die Leistungen und die Organisation der Kasse bestimmt.

Bei der Gestaltung des Leistungs- und Organisationsreglements wurden die Inhalte grundsätzlich unverändert aus den bisherigen Statuten übernommen. Einige Änderungen ergaben sich aufgrund von Anpassungen der Leistungen an gesetzliche Vorgaben, insbesondere die Gleichbehandlung von Ehe und Eingetragener Partnerschaft. Andere Anpassungen folgen dem Bestreben, der Verwaltungskommission die Möglichkeit zu geben, auf Veränderungen des Deckungsgrades angemessen zu reagieren und die Leistungen nötigenfalls anzupassen. Die wesentlichsten Änderungen bei den Versicherungsleistungen bilden die Anpassung der Voraussetzungen für den Bezug der Witwen-/Witwerrente in § 27 und die neu eingefügte Partnerrente in § 28, welche unter gewissen Voraussetzungen die Ausrichtung einer Rente an die Lebenspartner vorsieht. Bei den Bestimmungen zur Organisation ist besonders auf den neu eingefügten § 42 hinzuweisen, welcher die Anforderungen an Integrität und Loyalität der Verantwortlichen konkretisiert. Das Leistungs- und Organisationsreglement wird durch die Verwaltungskommission in Kraft gesetzt und ist diesem Bericht und Antrag zur Ergänzung und besseren Verständlichkeit des Pensionskassenreglements angehängt.

Während die Inhalte des Leistungs- und Organisationsreglements grösstenteils unverändert aus den bisherigen Statuten übernommen werden konnten, verlangt die BVG-Teilrevision vom 17. Dezember 2010 zahlreiche Anpassungen der bisherigen statuarischen Bestimmungen, insbesondere bezüglich Finanzierung (vgl. Art. 65 Abs. 2 und 2bis i.V.m. Art. 72a - 72g BVG), welche neu im Pensionskassenreglement vom Einwohnerrat festgelegt wird. Es regelt auch die Grundzüge der Organisation, die Mitgliedschaft und die Finanzierung einschliesslich allfälliger Sanierungsmassnahmen der Pensionskasse der Gemeinde Emmen. Dies ermöglicht dem Einwohnerrat die direkte oder zumindest indirekte Einflussnahme auf wesentliche Bereiche der Kasse.

Gleichzeitig wurde die Stellung der Verwaltungskommission den Vorgaben des BVG entsprechend gestärkt (vgl. Art. 51a BVG). Sie übt die Gesamtleitung der Kasse aus und entscheidet folglich in allen Bereichen, welche nicht durch ein Gesetz geregelt werden oder dem Pensionskassenreglement vorbehalten sind. Dazu gehört wie bereits erwähnt die Ausgestaltung der Versicherungsleistungen und der Organisation der Pensionskasse im *Leistungs- und Organisationsreglement*. Das *Pensionskassenreglement* nimmt die neuen BVG-Vorgaben zur paritätischen Verwaltung in § 4 auf, wo die Stellung und Zusammensetzung der Verwaltungskommission neu geregelt wird. Während den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen unter dem alten Recht eine gesetzliche Sonderbehandlung zukam, ist eine Abweichung vom Prinzip der paritätischen Verwaltung nach der Streichung des ehemaligen Art. 51 Abs. 5 BVG nicht mehr möglich. Die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern wird im Pensionskassenreglement § 4 durch eine Anpassung der Anzahl der Verwaltungskommissionsmitglieder gewährleistet. Neu setzt sich die Verwaltungskommission aus je 5 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammen. Zudem wird der Präsident nicht mehr vom Gemeinderat gewählt, sondern von der Verwaltungskommission selbst bestimmt.

Das *Pensionskassenreglement* enthält ferner in Kap. III auch die Grundsätze der Mitgliedschaft. Diese wurden inhaltlich unverändert aus den bisherigen Statuten übernommen. Bei den Bestimmungen zur Finanzierung mussten hingegen grundlegende Anpassungen vorgenommen werden.

Da eine schnelle Ausfinanzierung der Kasse zu einer übermässigen finanziellen Belastung der Gemeinde resp. der angeschlossenen Arbeitgeber geführt hätte, soll die Kasse vorerst im System der Teilkapitalisierung weitergeführt werden. Das neue Finanzierungsreglement muss in der Folge die Vorschriften zum System der Teilkapitalisierung von Art. 72a ff. BVG erfüllen, was zahlreiche Anpassungen erfordert. Insbesondere galt es, einen Finanzierungsplan nach Art. 72a Abs. 1 festzulegen, welcher „das finanzielle Gleichgewicht langfristig sicherstellt“ und gewährleistet (lit. a - d), dass die Verpflichtungen gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern vollumfänglich gedeckt sind; die Ausgangsdeckungsgrade nicht unterschritten werden, ein Deckungsgrad von über 80% besteht und künftige Leistungserhöhungen zu 100% ausfinanziert sind.

Das bedeutet, dass die Pensionskasse einen Finanzierungsplan vorlegen muss, in dem stichhaltig dargelegt wird, wie die Zielvorgaben in absehbarer Zeit erreicht und bestehenden Deckungsgrade zumindest gehalten werden können. Er muss auch Sanierungsmassnahmen enthalten, welche zu ergreifen sind, falls die Ausgangsdeckungsgrade unterschritten werden.

Dieser Finanzierungsplan findet sich im Kapitel IV. Finanzierung des Pensionskassenreglements. Er sieht vor, dass die Kasse im System der Teilkapitalisierung weitergeführt wird, wobei längerfristig die Vollkapitalisierung erreicht werden soll (vgl. § 10 Abs. 5). Dazu werden von den Arbeitgebern Zusatzleistungen nach § 18 erhoben, bis die Vollkapitalisierung erreicht ist. Solange die Kasse im System der Teilkapitalisierung geführt wird, verzinsen die Arbeitgeber der Kasse demnach den jeweiligen versicherungstechnischen Fehlbetrag zu marktüblichen Konditionen. Dadurch soll verhindert werden, dass sich der Fehlbetrag weiter vergrössert, weil wegen des fehlenden Investitionskapitals ein Renditeausfall entsteht und den Versicherten gleichzeitig auf das gesamte Vorsorgekapital, das heisst auch auf den Fehlbetrag, Zins ausgerichtet werden muss.

Nötigenfalls kann die Verwaltungskommission weitere Massnahmen beschliessen, insbesondere können die Verzinsung der Altersguthaben und die Leistungen bei einer negativen Entwicklung des Deckungsgrads innerhalb der Vorgaben des Leistungs- und Organisationsreglements angepasst werden (vgl. § 10 Abs. 5 Satz 2). Auf solche Massnahmen konnte bisher aufgrund der guten finanziellen Entwicklung der Pensionskasse verzichtet werden.

Zeigt sich, dass die Beiträge die Kosten der Versicherung nicht decken, bietet § 15 Abs. 3 der Verwaltungskommission ausserdem die Möglichkeit, die Beiträge um insgesamt maximal 2% zu erhöhen. Ein solcher Beschluss hat sich auf ein Gutachten des Experten für berufliche Vorsorge zu stützen.

Vorsorglich, d.h. nur sofern sich die genannten Massnahmen als ungenügend erweisen und die Ausgangsdeckungsgrade unterschritten werden, sieht der Finanzierungsplan zudem die Erhebung von Sanierungsbeiträgen vor (vgl. § 10 Abs. 6 und § 19).

Nebst der Einführung des Finanzierungsplans mussten ausserdem Anpassungen bei der Regelung des Teuerungsausgleichs vorgenommen werden. Dieser wurde bisher im Umlageverfahren ausgerichtet, weshalb der Kasse die damit zusammenhängenden Kosten nicht angelastet wurden. Dies ist zukünftig aber nicht mehr möglich und die gesamten aufgelaufenen Kosten der Teuerung müssen umgehend buchhalterisch als Verpflichtungen der Kasse oder der Arbeitgeber erfasst werden.

Die vorbehaltlose Übernahme der aufgelaufenen Teuerungskosten durch die Kasse hätte sich dabei negativ auf den Deckungsgrad ausgewirkt und wäre ausserdem im Widerspruch zur Regelung in den bisherigen Statuten gestanden, wonach die Arbeitgeber den Teuerungsausgleich finanzieren müssen. Der neue § 17 sieht deshalb eine Systemänderung vor und definiert die Ausrichtung der Teuerung als Kassenleistung. Den Arbeitgebern wird allerdings die Möglichkeit eingeräumt, ihrerseits einen Teuerungsausgleich zu beschliessen. Gleichzeitig werden die Arbeitgeber verpflichtet, die aufgelaufenen Kosten zu übernehmen. Die finanziellen Auswirkungen der Revision fallen für die Arbeitgeber aufgrund der Entscheidung für die vorläufige Weiterführung im System der Teilkapitalisierung aber insgesamt moderat aus.

Aufgrund des längerfristigen Ziels der vollständigen Ausfinanzierung wurde in § 11 ausserdem geregelt, wann resp. unter welchen Umständen die Gemeindeggarantie entfällt. Die Gemeinde Emmen übernimmt demnach bis zum Übertritt ins System der Vollkapitalisierung die Garantie, dass die angeschlossenen Arbeitgeber alle ihre Verpflichtungen gegenüber der Kasse erfüllen und die Verpflichtungen der Kasse erfüllt werden, soweit sie aufgrund der Ausgangsdeckungsgrade nicht voll finanziert sind. Diese Garantie umfasst auch die Austrittsleistungen gegenüber dem austretenden Versichertenbestand im Fall einer Teilliquidation sowie versicherungstechnische Fehlbeträge, die als Folge einer Teilliquidation beim verbleibenden Versichertenbestand entstehen (Art. 72c BVG). Die Gemeindeggarantie wird aber durch den Ausgangsdeckungsgrad limitiert und entfällt, wenn die Pensionskasse die Anforderungen der Vollkapitalisierung erfüllt und genügende Wertschwankungsreserven ausweist. Wenn die Kasse erstmalig einen globalen Deckungsgrad von 113% erreicht, wird die Kasse finanziell selbständig.

3 Antrag

Gestützt auf den vorstehenden Bericht und die beigelegten Reglemente unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat folgende Anträge:

1. Erlass des Pensionskassenreglements der Pensionskasse der Gemeinde Emmen.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
3. Der Vollzug dieser Beschlüsse obliegt dem Gemeinderat.

4 Anhänge

- Anhang 1: Pensionskassenreglement und Leistungs- und Organisationsreglement der Pensionskasse der Gemeinde Emmen, Ausgabe 2014 (kommentierte Fassung)
- Anhang 2: Statuten der Pensionskasse der Gemeinde Emmen, Ausgabe 2007
- Anhang 3: Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), Änderung vom 17. Dezember 2010
- Anhang 4: Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Strukturreform), Änderung vom 19. März 2010

Emmenbrücke, 20. August 2014

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Anhänge 1 - 4