

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 22

über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensions- kasse

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse.

Auf den 1. Januar 2000 wurde für die Luzerner Pensionskasse (LUPK) das volle Kapitaldeckungsverfahren eingeführt und die Staatsgarantie abgeschafft. In den Jahren 2000 bis 2003 brachte die Entwicklung auf den Kapitalmärkten viele Pensionskassen in Schwierigkeiten. Davon war auch die LUPK betroffen. Der Deckungsgrad betrug am 31. Dezember 2001 noch 98,6 Prozent und am 31. Dezember 2002 nur noch 90,9 Prozent. Als Folge der Entwicklung auf den Kapitalmärkten senkte der Bundesrat den BVG-Mindestzinssatz auf den 1. Januar 2003 von 4 auf 3,25 Prozent. Mit Beschluss vom 10. September 2003 senkte der Bundesrat den BVG-Mindestzinssatz auf den 1. Januar 2004 von 3,25 auf 2,25 Prozent. Auch die LUPK verzinst die Altersguthaben seit dem 1. Januar 2003 mit 3,25 Prozent. Liegt der Deckungsgrad einer Pensionskasse ohne Staatsgarantie unter 100 Prozent, besteht eine gesetzliche Sanierungspflicht. Da die LUPK keine Staatsgarantie mehr hat, muss sie folglich saniert werden.

Der Deckungsgrad der LUPK verbesserte sich seit Mitte 2003 infolge der Erholung der Börse wieder etwas (am 30. Juni 2003 rund 92,8 Prozent und am 31. August 2003 rund 93 Prozent). Diese leichte Verbesserung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die LUPK weiterhin eine Unterdeckung ausweist und die Entwicklung auf den Kapitalmärkten unsicher bleibt. Der Regierungsrat ist deshalb weiterhin der Überzeugung, dass die LUPK saniert werden muss.

Die Sanierung der LUPK soll von allen Beteiligten (den Versicherten, den Rentnerinnen und Rentnern, den Arbeitgebern) getragen werden. Der neu in die Verordnung einzufügende § 72a beinhaltet Folgendes:

1. *Die Arbeitgeber leisten während zehn Jahren (2004 bis 2013) einen Sanierungsbeitrag von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung pro Jahr.*
2. *Die Altersguthaben der Versicherten werden während fünf Jahren (2004 bis 2008) zu Zinssätzen verzinst, die durchschnittlich 1 Prozent unter dem BVG-Mindestzinssatz liegen.*
3. *Die Renten werden während fünf Jahren (2004 bis 2008) nicht der Teuerung angepasst.*
4. *Sollte der Deckungsgrad von 100 Prozent vor 2008 erreicht werden, entfallen die Sanierungsmassnahmen der Versicherten sowie der Rentnerinnen und Rentner. Der Sanierungsbeitrag der Arbeitgeber bleibt in jedem Fall während zehn Jahren bestehen.*

Vom 2. Juli bis 22. August 2003 wurde zum Sanierungsvorschlag ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, welches rege benutzt wurde. Das Ergebnis der Vernehmlassung war kontrovers. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Sanierungsvorschlag deshalb in unveränderter Form. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Sanierungsvorschlag eine ausgewogene Lösung darstellt. Der Vorschlag beinhaltet für alle Beteiligten einen rechtlich verbindlichen Sanierungsplan, der einen Sanierungseffekt herbeiführen wird.

Die Änderung der Verordnung soll – die Zustimmung des Grossen Rates vorausgesetzt – auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen mit dieser Botschaft die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse.

I. Ausgangslage

1. Gründung der LUPK

Auf den 1. Januar 2000 wurde für die Luzerner Pensionskasse (LUPK) das volle Kapitaldeckungsverfahren eingeführt und die Staatsgarantie abgeschafft. Damit wurden die Voraussetzungen für die Öffnung der LUPK zu einer modernen Pensionskasse geschaffen. Am 1. Januar 2000 lag der Deckungsgrad der LUPK bei 100 Prozent. Unter Berücksichtigung des Kursschwankungsfonds betrug der Deckungsgrad der LUPK 106 Prozent. Der Aktienanteil betrug 18,7 Prozent.

In den Jahren 2000 bis 2003 sanken die Aktienkurse stark, und die Zinssätze bei festverzinslichen Anlagen wie Obligationen und Hypotheken erreichten Tiefstwerte. Die Renditen auf den Liegenschaften hingegen veränderten sich nicht wesentlich.

2. Entwicklung auf den Kapitalmärkten

Die seit dem Jahr 2000 andauernde Entwicklung auf den Kapitalmärkten brachte fast alle Pensionskassen in der Schweiz in Schwierigkeiten. Rund 50 Prozent der schweizerischen Pensionskassen weisen heute eine Unterdeckung auf. Eine volle Kapitaldeckung weisen nur noch Kassen auf, die dank Reserven aus den Börsenboom-Jahren vor dem Jahr 2000 eine hohe Überdeckung auswiesen.

3. Massnahmen auf Bundesebene

Der Bundesrat reagierte Ende 2002 auf die Entwicklung auf den Kapitalmärkten. Wegen der tiefen Kapitalerträge senkte er den BVG-Mindestzinssatz auf den 1. Januar 2003 von 4 auf 3,25 Prozent. Auch die LUPK verzinst die Altersguthaben seither mit 3,25 Prozent. Mit Beschluss vom 10. September 2003 senkte der Bundesrat den BVG-Mindestzinssatz auf den 1. Januar 2004 von 3,25 auf 2,25 Prozent.

Am 21. Mai 2003 eröffnete der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren zu den Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung in der beruflichen Vorsorge. Zur Sanierung einer Pensionskasse soll unter anderem eine Unterschreitung des Mindestzinssatzes zugelassen werden. Zudem soll den Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, einen Sanierungsbeitrag an die Pensionskassen zu leisten. Der Bundesrat wird voraussichtlich im September 2003 eine entsprechende Botschaft an das Parlament beschliessen. Die Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung in der beruflichen Vorsorge sollen dem Parlament in der Version der Vernehmlassung unterbreitet werden. Zudem will der Bundesrat dem Parlament beantragen, die Vorlage für dringlich zu erklären. Folgt das Parlament dem Antrag des Bundesrates, wird die Vorlage in der Wintersession 2003 in beiden Räten beraten. Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2004 geplant.

II. Sanierung ist notwendig

1. Die Sicht der LUPK

a. Bundesrechtliche Voraussetzung

Weist eine Pensionskasse eine Unterdeckung aus (das heisst, der Deckungsgrad liegt unter 100 Prozent), hat sie eine gesetzliche Sanierungspflicht. Von dieser Pflicht sind nur die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen mit Staatsgarantie befreit. Mit der Fusion der Kantonalen Pensionskasse Luzern (KPK) und der Lehrerpensionskasse des Kantons Luzern (LPK) zur Luzerner Pensionskasse (LUPK) auf den 1. Januar 2000 wurde die Staatsgarantie abgeschafft. Die LUPK ist deshalb gemäss Bundesrecht verpflichtet, einen Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent zu haben.

b. Deckungsgrad der LUPK

Die LUPK wies am 31. Dezember 2002 eine Unterdeckung von rund 9 Prozent aus. Rein statistisch betrachtet, ist diese Unterdeckung nicht dramatisch. Allerdings ist die Abnahme des Deckungsgrads von 98,6 Prozent am 31. Dezember 2001 auf 90,9 Prozent am 31. Dezember 2002 alarmierend.

Seit Mitte 2003 verbesserte sich der Deckungsgrad der LUPK infolge leichter Erholung der Börse geringfügig. Am 30. Juni 2003 lag der Deckungsgrad bei rund 92,8 Prozent und am 31. August 2003 bei rund 93 Prozent. Diese Verbesserung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin eine Unterdeckung von sieben Prozent besteht und die Entwicklung auf den Kapitalmärkten unsicher bleibt.

c. Mutationsverluste

Bei jedem Austritt und in jedem Rentenfall benötigt die LUPK 100 Prozent des Altersguthabens. Wegen der Unterdeckung hat sie im Moment (per 31. August 2003) nur 93 Prozent zur Verfügung und macht deshalb bei jedem Austritt und in jedem Rentenfall einen Mutationsverlust von zurzeit noch immer sieben Prozent des Altersguthabens. Die Mutationsverluste sind unausweichlich, solange der Deckungsgrad unter 100 Prozent liegt.

d. Erwirtschaftung der Vermögenserträge

Die LUPK muss aus dem Vermögensertrag die Altersguthaben verzinsen, die Teuerungsanpassungen auf den Renten ausrichten und die Verwaltungskosten bezahlen. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigt die LUPK eine Gesamtrendite von rund fünf Prozent. Den Vermögensertrag muss sie aus dem zur Verfügung stehenden angelegten Vermögen erwirtschaften. Weist die LUPK eine Unterdeckung auf, hat sie weniger Vermögen und damit auch weniger Vermögensertrag. Liegt der Deckungsgrad unter 100 Prozent, sinkt die Risikofähigkeit, das heisst, das Vermögen muss dann sicher und entsprechend ertragsschwach angelegt werden, und die LUPK kann keine höheren Renditen erwirtschaften. Das Risiko der zurzeit bei der LUPK verfolgten Anlagestrategie mit einem Aktienanteil von 20 Prozent setzt grundsätzlich einen Deckungsgrad von mindestens 105 Prozent voraus (fünf Prozent Wertschwankungsreserven).

Am 30. Juni 2003 lag die Rendite bei rund 4,7 Prozent, am 31. August 2003 bei rund 6 Prozent. Im Moment ist die Rendite also hoch genug, um keine weiteren Verluste entstehen zu lassen und den Deckungsgrad leicht zu verbessern. Die Verluste der letzten drei Jahre bleiben aber bestehen.

2. Die Sicht der Versicherten

Sollen die Versicherten (zum Beispiel durch eine vorübergehende Zinsreduktion auf den Altersguthaben) zur Sanierung beitragen, muss diese schnell eingeleitet und durchgeführt werden. Nur so besteht Gewähr, dass die Gesamtheit der Personen, die auf die Verzinsung verzichten müssen, weitgehend identisch ist mit der Gesamtheit jener Personen, die vorher - im Vergleich mit den Modellrechnungen (vgl. § 49 Absatz 1a Verordnung über die Luzerner Pensionskasse, VoLUPK, SRL Nr. 131) – höhere Zinsen erhielten. Jedes Hinausschieben der Sanierung würde dem Grundsatz der individuellen und der Generationengerechtigkeit widersprechen.

3. Die Sicht der Arbeitgeber

Der Kanton, die Gemeinden und die angeschlossenen Arbeitgeber haben die volle Kapitaldeckung der LUPK auf den 1. Januar 2000 hergestellt. Zu diesem Zweck haben die Arbeitgeber Nachzahlungen von rund 742 Millionen Franken geleistet. Gleichzeitig wurden die Arbeitgeberbeiträge gesenkt. Es wäre nicht konsequent, die Vorteile der vollen Kapitaldeckung wegen einer vorübergehenden Ertragsschwäche der LUPK auf Dauer wieder aufzugeben.

Die Attraktivität der Pensionskasse ist ein Teil der Attraktivität des Arbeitsplatzes. Die LUPK steht heute im Vergleich mit andern öffentlich-rechtlichen und privaten Pensionskassen im hinteren Mittelfeld, weil die Prämienbelastung der Versicherten im Verhältnis zu den Versicherungsleistungen hoch ist. Die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons, der Gemeinden und der angeschlossenen Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt ist beeinträchtigt, solange die Pensionskasse eine Unterdeckung ausweist. Die Versicherten müssen in diesem Fall mit Sanierungsmassnahmen rechnen (zum Beispiel höhere Beiträge, Leistungsreduktionen oder eine geringere Verzinsung der Altersguthaben).

Eine Unterdeckung bei der Pensionskasse behindert oder verhindert zudem notwendige Strukturveränderungen, wie sie zum Beispiel im Rahmen des Projekts Gemeindereform 2000+ nötig werden können.

4. Die Sicht des Regierungsrates

Die Börse erreichte in den Jahren 2000 bis 2003 einen Tiefststand. Aus diesem Grund sank der Deckungsgrad der LUPK unter 100 Prozent. Erste Anzeichen deuten zwar darauf hin, dass sich die Börse wieder erholen und es eine leichte Verbesserung auf den Kapitalmärkten geben wird. Trotzdem ist nicht zu erwarten, dass sich die LUPK kurz- und mittelfristig aus eigener Kraft zu erholen vermag. Berücksichtigt man zusätzlich das Gebot der Generationengerechtigkeit, die weiterhin laufenden Mutationsverluste und die Situation der Rentnerinnen und Rentner, sollte die Sanierung schnell durchgeführt werden.

Der Vorstand der LUPK hat sich mit Bericht vom 13. Mai 2003 an unseren Rat gewandt und eine Sanierung der LUPK vorgeschlagen. Auch wir sind überzeugt, dass die LUPK schnell und wirksam saniert werden muss. Ein Zuwarten löst die Probleme der LUPK nicht, sondern schiebt sie nur auf.

III. Vernehmlassungsverfahren

1. Lösungsvorschlag des Regierungsrates

Am 1. Juli 2003 beschloss unser Rat, einen Lösungsvorschlag zur Sanierung der LUPK in die Vernehmlassung zu geben. Wir unterbreiteten den Vernehmlassungsadressaten (den der LUPK angeschlossenen Gemeinden und Arbeitgebern, den Personalverbänden, den im Grossen Rat vertretenen Parteien sowie den Departementen und den Gerichten) einen Lösungsvorschlag, bei dem die Sanierung der LUPK von allen Beteiligten, das heisst von den Versicherten, den Rentnerinnen und Rentnern sowie den Arbeitgebern, gemeinsam getragen wird. Wegen der Dringlichkeit des Geschäfts mussten wir die Vernehmlassungsfrist sehr kurz ansetzen. Wir schlugen folgende zeitlich begrenzte Sanierungsmassnahmen vor:

1. Während zehn Jahren (2004 bis 2013) leisten die Arbeitgeber einen Sanierungsbeitrag von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung pro Jahr.
2. Während fünf Jahren (2004 bis 2008) werden die Altersguthaben der Versicherten zu Zinssätzen verzinst, die pro Jahr durchschnittlich ein Prozent unter dem BVG-Mindestzinssatz liegen.
3. Während fünf Jahren (2004 bis 2008) werden die Renten nicht der Teuerung angepasst.
4. Sollte der Deckungsgrad von 100 Prozent vor dem Jahr 2008 erreicht werden, entfallen die Sanierungsmassnahmen der Versicherten sowie der Rentnerinnen und Rentner. Der Sanierungsbeitrag der Arbeitgeber bleibt während zehn Jahren bestehen.

2. Vernehmlassungsantworten

Vom 2. Juli bis 22. August 2003 führten wir das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse durch. Das Interesse an der Vernehmlassungsvorlage war gross. Es gingen 68 Vernehmlassungsantworten ein. Folgende Vernehmlassungsadressaten liessen sich vernehmen:

- alle im Grossen Rat vertretenen Parteien (CVP, FDP, SVP, SP, GB),
- 9 Personalverbände (Arbeitsgemeinschaft Luzerner Personalverbände ALP, Luzerner Gewerkschaftsbund LGB, Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband LLV, Luzerner Staatspersonalverband LSPV, Pensionierten-Verband des Luzerner Staatspersonals PVLS, Pensionierte Luzerner Lehrpersonen PLL, Personalverband des Kantonsspitals Luzern, Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD Luzern, Verband der Dozierenden der Fachhochschule Zentralschweiz),
- der Gemeindeammänner-Verband des Kantons Luzern sowie 35 Gemeinden (Adligenswil, Buchrain, Büron, Buttisholz, Dagmersellen, Dierikon, Ebikon, Emmen, Grosswangen, Hasle, Hildisrieden, Hitzkirch, Hochdorf, Horw, Kriens,

- Kulmerau, Littau, Luzern, Malters, Meierskappel, Müswangen, Nebikon, Rickenbach, Rothenburg, Ruswil, Schlierbach, Schongau, Sempach, Triengen, Udligenwil, Werthenstein, Willisau-Land, Willisau-Stadt, Winikon, Wolhusen),
- 9 angeschlossene Arbeitgeber (Regionales Alters- und Pflegeheim Triengen, Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz, Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, Hilfsverein für Psychischkranke des Kantons Luzern, Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern, Pro Senectute Kanton Luzern, Kinderspitex Zentralschweiz, Stiftung Brändi, Verein Opferhilfe Luzern),
 - Departemente, Staatskanzlei und Gerichte.

a. Allgemeine Aussagen

Die Mehrheit der Vernehmlasser nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass auch die LUPK von den Entwicklungen auf den Kapitalmärkten betroffen ist, die Rendite in den letzten drei Jahren zurückging und sie deshalb eine Unterdeckung aufweist. Alle Vernehmlasser sind sich einig, dass eine Sanierung der LUPK aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen unumgänglich ist. In diesem Zusammenhang wird aber bemängelt, dass der Zeitpunkt der Vernehmlassung (Sommerferien) ungünstig gewählt und die Vernehmlassungsfrist zu kurz angesetzt gewesen sei.

Einige Vernehmlasser ergriffen die Gelegenheit, um grundsätzliche Fragen aufzuwerfen. Unter anderem wurde eine Überprüfung des Rentenalters (vorzeitige Pensionierung), eine Anpassung der Altersgutschriften, eine Änderung des Umwandlungssatzes im überobligatorischen Bereich sowie eine Begünstigung der Konkubinatspartner und -partnerinnen gefordert.

Die Meinungen sowohl zum Zeitpunkt als auch zur Ausgestaltung der Sanierung fielen kontrovers aus. Die Auswertung der Vernehmlassung liess denn auch keine klaren Mehrheitsmeinungen erkennen.

b. Zustimmung zum Vernehmlassungsvorschlag

Zehn Vernehmlasser (darunter die CVP und die SVP sowie teilweise die FDP) unterstützen den Vorschlag unseres Rates zur Sanierung der LUPK. Sie weisen darauf hin, dass die schwierige Situation der LUPK nicht auf eigenes Fehlverhalten, sondern auf die negative Entwicklung der Kapitalmärkte zurückzuführen ist. Sie sind der Überzeugung, dass der Sanierungsvorschlag ausgewogen ist und alle Partner (Arbeitgeber, Rentnerinnen und Rentner sowie Versicherte) zu gleichen Teilen an der Sanierung beteiligt. Dies wird als richtig beurteilt, weil es auch solidarisch ist.

Weiter wird begrüßt, dass die Sanierungsmassnahmen zeitlich befristet sind und dass die Massnahmen bei einer positiven Entwicklung der Kapitalmärkte auch vorzeitig aufgehoben werden können.

c. Ablehnung des Vernehmlassungsvorschlags

Alle Personalverbände, zwei Parteien (SP und GB) sowie sechs weitere Vernehmlasser (davon drei Arbeitgeber) lehnen den Vernehmlassungsvorschlag ab. Insbesondere die Personalverbände sowie die SP und das GB lehnen die Vernehmlassungsvorlage ab, weil sie einerseits mit dem Terminplan der Sanierung und anderseits mit den vorgeschlagenen Massnahmen nicht einverstanden sind. Nach Ansicht der Personalverbände sind die Sanierungsbeiträge der Arbeitgeber, der Rentnerinnen und Rentner sowie der Versicherten unausgewogen. Es wird bemängelt, dass sich die Arbeitgeber im Verhältnis zu den Rentnerinnen und Rentnern sowie den Versicherten zu wenig an der Sanierung beteiligen müssen. Es wird befürchtet, dass der Beitrag der Arbeitgeber von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung pro Jahr während zehn Jahren zu lasten der allgemeinen Lohnentwicklung der Versicherten gehen werde und diese deshalb von der Sanierung doppelt getroffen würden (einerseits durch eine schlechte Lohnentwicklung und anderseits durch die geringere Verzinsung der Altersguthaben).

Diese Vernehmlasser verstehen zudem nicht, warum die Rentnerinnen und Rentner sowie die Versicherten ihren Sanierungsbeitrag innerhalb von fünf Jahren zu leisten haben, den Arbeitgebern hingegen zehn Jahre Zeit eingeräumt wird. Die Vernehmlasser sind der Ansicht, dass das Personal des Kantons Luzern seine Solidarität mit dem Kanton Luzern immer wieder bewiesen und etliche Sparpakete mitgetragen habe. Nun sei ein Beitrag des Kantons gefordert.

d. Beitrag der Arbeitgeber

Acht Vernehmlasser sowie die CVP und die SVP sind mit dem vorgeschlagenen Arbeitgeberbeitrag einverstanden. Sie begründen dies damit, dass der Kanton Luzern die Pensionskasse privatisiert hat und diese dadurch die Staatsgarantie verloren hat. Trotzdem sind die Vernehmlasser der Meinung, dass der Kanton auch bei einer privatisierten Pensionskasse weiterhin Arbeitgeber ist. Aus diesem Grund erachten sie eine angemessene Leistung der Arbeitgeber als gerechtfertigt und richtig.

Die FDP schlägt vor, dass bei Annahme einer Verbesserung der Aktienwerte eine erste und vorrangige Sanierungsetappe auf das Ziel «Erreichen eines Deckungsgrades von 95 Prozent» ausgerichtet werden sollte. Damit könnten auch die Sanierungsleistungen – bei gleichem Zeithorizont – halbiert werden.

Die FDP, 17 Arbeitgeber (Gemeinden und angeschlossene Arbeitgeber) sowie der Gemeindeammänner-Verband des Kantons Luzern verlangen eine zeitliche Gleichbehandlung der Arbeitgeber mit den Rentnerinnen und Rentnern sowie mit den Versicherten. Das heisst, sie sind grundsätzlich einverstanden, einen Sanierungsbeitrag zu leisten. Dieser Beitrag solle aber – wie derjenige der Rentnerinnen und Rentner sowie der Versicherten – spätestens nach fünf Jahren oder schon früher wegfallen, sollte ein Deckungsgrad von 100 Prozent erreicht werden.

Insbesondere die Gemeinden und die angeschlossenen Arbeitgeber weisen darauf hin, dass die Arbeitgeber mit der aus der Fusion entstandenen Verpflichtung zur Bezahlung der Annuitäten schon stark belastet seien und sie deshalb nur noch begrenzt bereit seien, zusätzliche Beiträge zugunsten der Versicherten zu leisten.

Die Personalverbände verlangen zudem, dass der Arbeitgeberbeitrag im Jahr 2004 über eine Sonderfinanzierung finanziert wird. Der Beitrag der Arbeitgeber dürfe keine Belastung des Personalaufwands im ordentlichen Voranschlag darstellen. Auch in Zukunft dürfte nach Ansicht der Personalverbände der Beitrag der Arbeitgeber nicht dem ordentlichen Zuwachs der Personalkosten zugeschlagen werden, weil damit die Gefahr bestände, dass dieser Beitrag zulasten der allgemeinen Lohnentwicklung ginge.

e. Verzicht auf Teuerungszulage für Rentnerinnen und Rentner

Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser ist mit dem vorgesehenen Beitrag der Rentnerinnen und Rentner einverstanden.

Die Vertretungen der Rentnerinnen und Rentner, die Personalverbände, die SP und das GB sowie sechs Arbeitgeber (davon drei angeschlossene, im sozialen Bereich tätige Arbeitgeber) sind nicht einverstanden. Sie weisen darauf hin, dass die Rentnerinnen und Rentner bereits seit drei Jahren auf eine Teuerungszulage auf den Renten verzichten müssen. Ein weiteres Aussetzen der Teuerungszulage um fünf Jahre sei nicht mehr zumutbar, zumal der kapitalisierte Beitrag der Rentnerinnen und Rentner ohnehin hoch sei. Zum Teil wird ein (teilweiser) Teuerungsausgleich bereits für das Jahr 2004 gefordert. Spätestens ab 2006 solle den Rentnerinnen und Rentnern der Teuerungsausgleich wieder gewährt werden.

f. Verzinsung der Altersguthaben der Versicherten

Ein Grossteil der angeschlossenen Arbeitgeber und Gemeinden sowie die CVP, die FDP und die SVP sind mit dem vorgeschlagenen Beitrag der Versicherten einverstanden.

Insbesondere die Personalverbände, die SP und das GB weisen jedoch darauf hin, dass Unterschreitungen des Mindestzinssatzes – ganz speziell im obligatorischen Bereich – das Leistungsziel der LUPK gefährdeten. Sie schlagen deshalb vor, im obligatorischen Bereich den BVG-Mindestzinssatz zu gewähren und allenfalls im überobligatorischen Bereich Kürzungen des Zinssatzes vorzunehmen.

3. Würdigung der Vernehmlassungsantworten

Wir haben Verständnis dafür, dass der Entwurf zur Änderung der VoLUPK nicht nur mit Wohlwollen aufgenommen wurde, zumal alle an der Sanierung Beteiligten eine Sonderleistung erbringen müssen. Die finanzielle Situation der LUPK macht eine Sanierung aber unumgänglich. Die Notwendigkeit zur Sanierung bleibt bestehen, auch wenn sich der Deckungsgrad der LUPK seit Mitte Jahr etwas verbessert und sich die Rendite leicht erhöht hat. Weiterhin belasten die LUPK nämlich die Verluste der letzten drei Jahre. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Sanierung der LUPK rasch an die Hand genommen werden muss und eine Verzögerung der Sanierung das finanzielle Problem der LUPK nicht löst.

Die Auswertung der Vernehmlassung ergab kein einheitliches Bild, vielmehr sind die Vernehmlassungsantworten sehr kontrovers. Unser Rat hat sich deshalb entschlossen, Ihnen den Sanierungsvorschlag aus folgenden Gründen unverändert zu unterbreiten:

- Die Sanierung muss möglichst schnell erfolgen, damit die heutige Unterdeckung nicht auf künftige Generationen übertragen wird.
- Mit einer raschen Sanierung besteht die Gewähr, dass die meisten Personen, die auf die Verzinsung verzichten müssen, identisch sind mit jenen Personen, die vorher – im Vergleich mit den Modellrechnungen – höhere Zinsen erhielten. So betrachtet ist der Beitrag der Versicherten moderat.
- Der Beitrag der Arbeitgeber ist zumutbar. Die rund 50 Millionen Franken werden während zehn Jahren auf Jahresraten von 5 Millionen Franken aufgeteilt. Die Arbeitgeber setzen zudem mit ihrem Beitrag gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Zeichen, dass auch sie zur LUPK stehen und an einer Lösung interessiert sind.
- Die Rentnerinnen und Rentner haben keinen Anspruch auf einen Teuerungsausgleich auf den Renten mehr. Solange der Deckungsgrad der LUPK nicht 100 Prozent beträgt, können keine zusätzlichen Leistungen ausgerichtet werden.

Weiter gehende grundsätzliche Änderungen der VoLUPK – wie sie zum Teil in den Vernehmlassungsantworten gefordert wurden – können nicht Inhalt dieser Sanierungsvorlage sein.

IV. Verordnungsänderung

1. Auswirkungen des Lösungsvorschlags

a. Allgemeine Bestimmungen

Der Lösungsvorschlag beinhaltet für alle Beteiligten einen rechtlich verbindlichen Sanierungsplan. Der vorgeschlagene § 72a VoLUPK bindet das Ermessen des Vorstands der LUPK. Während der nächsten fünf Jahre (2004 bis 2008) sind die Altersguthaben der Versicherten um insgesamt fünf Prozent weniger zu verzinsen, als das bei der Anwendung der entsprechenden BVG-Mindestzinssätze der Fall wäre. Die Norm legt allerdings nur das quantifizierte Ziel des Sanierungsbeitrags der Versicherten fest. Wie der Vorstand dieses Ziel erreicht, ist ihm überlassen (vgl. § 48 Unterabsätze h und i VoLUPK). Er kann beispielsweise Null-Zinsrunden beschliessen oder die Altersguthaben jedes Jahr mit einem Zinssatz verzinsen, der ein Prozent unter dem BVG-Mindestzinssatz liegt. Die Unterschreitung des Mindestzinssatzes soll gemäss Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates mit dem neuen Artikel 65b Absatz 3c des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) im Zusammenhang mit der Sanierung einer Pensionskasse rechtlich zulässig werden. Auch Mischformen sind möglich. Auf jeden Fall muss aber Ende 2008 das neu in der VoLUPK festgelegte Ziel erreicht sein. Sollte die vom Bund in Aussicht gestellte Änderung von Artikel 65b Absatz 3c BVG vom Bundesrat oder von den eidgenössischen Räten abgelehnt werden, ist die für die LUPK vorgeschlagene Sanierungslösung trotzdem durchführbar. Die in der BVG-Bestimmung vorgesehene Massnahme bezieht sich nur auf den obligatorischen Teil der Altersguthaben. Die LUPK hat aber einen relativ hohen überobligatorischen Teil an Altersguthaben. Ein Fehlen der Möglichkeit, den Zinssatz für die Altersguthaben im obligatorischen Teil unter dem BVG-Mindestzinssatz festzulegen, würde daher nur zu minimalen quantitativen Veränderungen führen.

Die Arbeitgeber verpflichten sich, der LUPK während zehn Jahren einen Sanierungsbeitrag von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung pro Jahr zu leisten. Im Vergleich zu den Versicherten und den Rentnerinnen und Rentnern dauert die Verpflichtung der Arbeitgeber zwar länger, dafür sind die jährlichen Sanierungsbeiträge tiefer angesetzt. Mitberücksichtigt wurde bei dieser Lösung, dass die Arbeitgeber als Folge der Fusion bereits ihre Annuitäten zu entrichten haben und wir deshalb die jährliche finanzielle Zusatzbelastung der Arbeitgeber für die Sanierung nicht allzu hoch festsetzen wollten.

b. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind wirkungsvoll. Der Deckungsgrad wird sich als Folge der Sanierungsmassnahmen sowie der leichten Erholung der Kapitalmärkte erhöhen.

Entscheidend für die Gesundung der LUPK sind jedoch die zukünftigen Gesamtrenditen. Die Berechnungen beruhen ab 2006 auf der Annahme einer Gesamtrendite von fünf Prozent. Wird dieses Renditeziel erreicht, genügen die vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen, und die LUPK kann sich ab 2006 wieder aus eigener Kraft erholen. Sie kann in diesem Fall den Deckungsgrad wieder auf 100 Prozent erhöhen und zusätzliche Reserven zur Wiedererlangung einer gewissen Risikofähigkeit bilden. Anschliessend sollte es der LUPK möglich sein, ihren Kursschwankungsfonds wieder zu äufnen, was bisher aufgrund der Ereignisse auf den Kapitalmärkten nicht möglich war. Der Kursschwankungsfonds würde der LUPK für mögliche künftige Krisen eine gewisse Stabilität geben, das heisst der Deckungsgrad würde nicht sofort unter 100 Prozent sinken und damit wieder eine Sanierung notwendig machen.

Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, weil sich die Kapitalmärkte weniger schnell erholen als erwartet, betrifft dies nicht nur die LUPK. Dann wird auch der Bund neue, grundsätzliche Überlegungen zum schweizerischen Pensionskassensystem anstellen müssen.

c. Auswirkungen auf die Versicherten

Die Nicht- oder die tiefere Verzinsung der Altersguthaben führt zu einer Reduktion der Versicherungsleistungen. Allerdings wird das Leistungsziel der LUPK von 50 Prozent der versicherten Besoldung im Alter von 62 Jahren in der Regel trotzdem erreicht. In den letzten Jahren wurden die Altersguthaben zu höheren als den modellmässig erforderlichen Zinssätzen verzinst, was zu höheren Renten führte. Dieser «Zinsvorsprung» wird durch den vorgeschlagenen Zinsverzicht teilweise kompensiert. Eine Ausnahme gilt allerdings für Versicherte, die neu in die LUPK eintreten oder noch nicht lange bei der LUPK versichert sind. Sie haben keinen «Zinsvorsprung». Ihre Leistungen können in Ausnahmefällen wesentlich unter dem modellmässigen Leistungsziel liegen.

Vergleicht man die bisherige Verzinsung der Altersguthaben mit der Verzinsung für die nächsten fünf Jahre, so wird die LUPK den Versicherten über einen Zeitraum von fünf Jahren rund 125 Millionen Franken weniger an Zinsen auf Altersguthaben gutschreiben. Durch die vorgeschlagene Zinsreduktion wird für eine Mehrheit der Versicherten das Überschiessen über das modellmässige Leistungsziel korrigiert. Der Verzicht auf etwas, das von der Verordnung beziehungsweise vom Modell nicht versprochen wurde, ist den Versicherten nach Treu und Glauben zumutbar.

Sollten sich die Kapitalmärkte rascher als erhofft erholen und der Deckungsgrad der LUPK somit vor 2008 wieder auf 100 Prozent steigen, dann könnten die Altersguthaben bereits früher wieder zu einem höheren Zinssatz verzinst werden.

Die Versicherten sind gleichzeitig auch Lohnempfängerinnen und -empfänger. Der Sanierungsbeitrag 2004 des Kantons ist als Bestandteil der Personalgesamtkosten im Voranschlag 2004 enthalten. Für eine Sonderfinanzierung des Sanierungsbeitrags 2004 des Kantons sieht unser Rat keine Möglichkeit.

d. Auswirkungen auf die Rentnerinnen und Rentner

Der Einbezug der Rentnerinnen und Rentner in die Sanierung der Kasse ist gerechtfertigt. Dafür sprechen einerseits Gründe der Solidarität. Anderseits haben viele Rentnerinnen und Rentner bei ihrer Pensionierung von guten Konditionen profitieren können. Bei Rücktritten nach 1990 profitierten die Versicherten von den Vorzugszinsen, die über den Modellanforderungen lagen und zu einem Überschissen über das Leistungsziel führten. Die Rücktritte vor 1990 erfolgten noch unter dem Leistungspramat, welches für die Versicherten im Vergleich zu heute wesentlich tieferen Beiträge kannte. Davon ausgenommen sind Altrentnerinnen und Altrentner, bei deren Rücktritt die berufliche Vorsorge noch nicht in dem Masse ausgebaut war, wie dies heute der Fall ist. Dieses Problem kann aber nicht durch eine andere Ausgestaltung der Sanierungsmassnahmen gelöst werden.

Seit dem Jahr 2000 konnte den Rentnerinnen und Rentnern kein Teuerungsausgleich auf den Renten mehr gewährt werden. Der Lösungsvorschlag sieht einen Verzicht auf den Teuerungsausgleich für weitere fünf Jahre vor, nämlich bis Ende 2008. Im Sinn einer Vorteilsabgeltung ist der Sanierungsbeitrag der Rentnerinnen und Rentner zumutbar. Ein teilweiser Teuerungsausgleich an alle Rentnerinnen und Rentner oder aber die Ausrichtung eines Teuerungsausgleichs nur an die Rentnerinnen und Rentner mit tiefen Renten widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot und wäre zudem mit grossem administrativem Aufwand verbunden.

Die Rentnerinnen und Rentner haben das grösste Interesse an einer schnellen und wirksamen Kassensanierung. Solange der Deckungsgrad der LUPK unter 100 Prozent liegt und keine deutliche Verbesserung eingetreten ist, besteht keine Möglichkeit, einen Teuerungsausgleich auf den Renten auszurichten.

e. Auswirkungen auf die Arbeitgeber

Eine Pensionskasse ist ein Gemeinschaftswerk, das von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden getragen und gemeinsam verwaltet wird. Muss eine Pensionskasse wegen einer Unterdeckung saniert werden, die weder von der Kasse selber noch von den Arbeitgebern oder den Arbeitnehmenden verschuldet wurde, dann soll diese Sanierung von beiden Sozialpartnern finanziert werden.

Der Kanton Luzern ist ein sozialer und fairer Arbeitgeber. Er geniesst das Vertrauen der Mitarbeitenden. In Dienstleistungsbetrieben und in öffentlichen Verwaltungen ist das Personal, mehr noch als sonst, ein sehr wichtiger Produktionsfaktor. Es liegt im Interesse der Arbeitgeber, zu diesem Vertrauensverhältnis Sorge zu tragen.

Der von den Arbeitgebern erwartete Sanierungsbeitrag im Gesamtbetrag von rund 50 Millionen Franken, auf zehn Jahre verteilt, ist zumutbar und budgetverträglich. Für das Jahr 2004 wird sich der Sanierungsbeitrag auf das Budget des Kantons, der Gemeinden und der angeschlossenen Arbeitgeber auswirken. Im Kanton wird der Sanierungsbeitrag für das Jahr 2004 zulasten des Betrags bezahlt werden müssen, der für die Steigerung des Personalaufwands budgetiert ist. Für eine Sonderfinanzierung des Sanierungsbeitrags 2004 sieht unser Rat keine Möglichkeit. Ab dem Jahr 2005 wird der Sanierungsbeitrag des Kantons keine direkten Auswirkungen auf die Lohnentwicklung der Versicherten haben.

Beteiligt sich der Arbeitgeber nicht an der Sanierung, ist eine Änderung der VoLUPK nicht erforderlich. Die Kasse wäre auf sich allein gestellt. Allfällige Sanierungsmassnahmen wären ausschliesslich Sache des Vorstands der LUPK.

Der Beitrag des Kantons als Arbeitgeber ist wichtig. Der Kanton bringt dadurch zum Ausdruck, dass er auch in schwierigen Zeiten zur LUPK steht und sich für eine verlässliche berufliche Vorsorge seines Personals einsetzt.

2. Erläuterungen zu § 72a VoLUPK

§ 72a Absatz 1

Die Arbeitgeber bezahlen während zehn Jahren einen fixen Beitrag von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung. Auch wenn der Deckungsgrad der LUPK vor Ablauf der zehn Jahre wieder auf 100 Prozent ansteigen sollte, fällt der Sanierungsbeitrag der Arbeitgeber nicht weg. Sollte sich die Wirtschaftssituation erholen, gäbe das der LUPK die Möglichkeit, den Kursschwankungsfonds zu äufnen, was bisher wegen der Wirtschaftssituation und der Situation auf den Kapitalmärkten nicht möglich war.

§ 72a Absatz 2a

Im Grundsatz werden die Altersguthaben der Versicherten in den Jahren 2004 bis 2008 zu Zinssätzen verzinst, die pro Jahr durchschnittlich ein Prozent unter dem BVG-Mindestzinssatz liegen. Dem Vorstand der LUPK bleibt es vorbehalten, während diesen fünf Jahren den konkreten Zinssatz festzulegen. Es besteht somit auch die Möglichkeit von Nullzinsrunden. Total dürfen die Altersguthaben der Versicherten jedoch nur um 5 Prozent niedriger als die BVG-Mindestzinssätze verzinst werden.

§ 72a Absatz 2b

Seit der Fusion besteht für die Rentnerinnen und Rentner kein Anspruch auf einen Teuerungsausgleich auf den Renten mehr. Gemäss § 49 Absatz 1b VoLUPK sorgt der Vorstand der LUPK dafür, dass die Renten der Preisentwicklung angepasst werden. Ein Teuerungsausgleich wird nur dann ausgerichtet, wenn es die finanziellen Verhältnisse erlauben. Da der Deckungsgrad der LUPK unter 100 Prozent liegt und die Rentnerinnen und Rentner gegenüber dem modellmässig berechneten Zins eine höhere Verzinsung der Altersguthaben erhalten haben, soll den Rentnerinnen und Rentnern für die Jahre 2004 bis 2008 kein Teuerungsausgleich auf den Renten ausgerichtet werden.

§ 72a Absatz 3

Die Massnahmen bei den Versicherten und bei den Rentnerinnen und Rentnern entfallen vor dem Jahr 2008, wenn der Deckungsgrad der LUPK früher auf 100 Prozent steigt. Der Beitrag der Arbeitgeber bleibt – unabhängig vom Deckungsgrad – bis zum Jahr 2013 bestehen.

V. Rechtliches

Gemäss § 63 Absatz 4 des Personalgesetzes bedürfen die Bestimmungen über die finanziellen Leistungen der Arbeitgeber der Genehmigung durch den Grossen Rat. Da die in dem neuen § 72a festgehaltenen Sanierungsmassnahmen in Absatz 1 einen Beitrag der Arbeitgeber vorsehen, ist dieser durch Ihren Rat zu genehmigen.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse für eine rasche und ausgewogene Sanierung der LUPK zu genehmigen.

Luzern, 16. September 2003

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 63 Absatz 4 des Personalgesetzes vom 26. Juni 2001,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. September 2003,
beschliesst:

1. Die Änderung der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse vom 16. September 2003 betreffend den Sanierungsbeitrag der Arbeitgeber (§ 72a Absatz 1) wird genehmigt.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Nr. 131

Verordnung über die Luzerner Pensionskasse

Änderung vom 16. September 2003

Der Regierungsrat des Kantons Luzern,

auf Antrag des Finanzdepartementes,

beschliesst:

I.

Die Verordnung über die Luzerner Pensionskasse vom 11. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

§ 72a Sanierungsmassnahmen (neu)

¹ Während der Jahre 2004 bis und mit 2013 bezahlen die Arbeitgeber der Kasse pro Jahr einen Sanierungsbeitrag von 0,5 Prozent der versicherten Besoldung.

² Während der Jahre 2004 bis und mit 2008

- a. werden die Altersguthaben der Versicherten zu Zinssätzen verzinst, die pro Jahr durchschnittlich ein Prozent niedriger sind als die BVG-Mindestzinssätze,
- b. werden die Renten nicht der Teuerung angepasst.

³ Wird der Deckungsgrad von 100 Prozent vor 2008 erreicht, entfallen die Massnahmen gemäss Absatz 2.

II.

Die Änderung tritt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern, 16. September 2003

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler