

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 21. November 2018

### Human Resources Management, Teilrevision des Personalrechts betreffend Erhöhung der Sparbeiträge an die Pensionskasse

#### 1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage soll das Leistungsziel der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) für die kommenden Jahre in einem wirtschaftlich und demografisch schwierigen Umfeld gesichert werden. Aufgrund der weiterhin zunehmenden Lebenserwartung bei gleichzeitig sinkenden Renditeprognosen müssen hierfür die von versicherten Angestellten (Versicherte) und der Stadt an die PKZH auszurichtenden Sparbeiträge erhöht werden. Gemäss Vorschlag des Stiftungsrats vom 3. April 2018 (Beilage) sei der Stiftungsrat der PKZH zur einfachen und effizienten Umsetzung zu ermächtigen, die Sparbeiträge bis zu definierten Maximalbeiträgen selbst erhöhen zu können. Der Antrag des Stadtrats sieht hingegen primär aus rechtlichen Gründen vor, dass der Gemeinderat in eigener Kompetenz die Sparbeiträge erstmals für das Jahr 2020 erhöht.

#### 2. Ausgangslage

Die Finanzierung der Beiträge an die PKZH ist in Art. 85 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR, AS 177.100) geregelt. Abs. 2 hält fest, dass die Sparbeiträge zu 60 Prozent von der Stadt und zu 40 Prozent von den Versicherten finanziert werden (Gemeinderatsbeschluss Nr. 2718 vom 1. März 2017, GR Nr. 2016/195, Weisung vom 8. Juni 2016). Die folgende Tabelle enthält die aktuellen Altersgutschriften pro Altersklasse und die für die Stadt bzw. die Versicherten geltenden Sparbeiträge in Prozenten des koordinierten Lohns.

Tab. 1: Art. 85 Abs. 2 PR

Alter	Altersgutschrift Prozent	Sparbeitrag der Versicherten Prozent	Sparbeitrag der Stadt Prozent
25–29	11	4,4	6,6
30–34	14	5,6	8,4
35–39	17	6,8	10,2
40–44	20	8,0	12,0
45–49	23	9,2	13,8
50–54	25	10,0	15,0
55–59	27	10,8	16,2
60–63	29	11,6	17,4
64–65	18	7,2	10,8

Die vom Gemeinderat beschlossene Stiftungsurkunde der PKZH vom 6. Februar 2002 (AS 177.210) bekennt sich zum Beitragsprimat und gibt vor (Art. 2.3), dass die Mehrheit der Versicherten bei voller Versicherungsdauer bzw. vollem Einkauf im technischen Rücktrittsalter (aktuell Alter 65) eine Alterspension von 60 Prozent des letzten koordinierten Lohns erreichen. Von 2002 bis 2012 war dieses Leistungsziel dank überdurchschnittlichen Vermögenserträgen bei konstant tiefen Sparbeiträgen gewährleistet. Eine Beitragserhöhung für die Versicherten und die Stadt war in dieser Zeit nicht erforderlich. Infolge gesunkener Vermögensrenditen, einer ständig steigenden Lebenserwartung sowie des tiefen Zinsniveaus wurden die Beiträge mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 1676 vom 31. August 2011 (GR Nr. 2011/94, Weisung vom 30. März 2011) auf das aktuelle Niveau angehoben. Die Sparbeiträge sind damit aktuell in etwa wieder auf demselben Niveau wie vor 2002 (Beilage, Abschnitt B 1.3 zur «Entwicklung

der Sparbeiträge seit 1995»). Seither haben sich die für die Finanzierung der Pensionskassenleistungen wesentlichen Einflussgrössen weiter verschlechtert (Beilage, Abschnitt B 2.2). Da somit ein Verfehlen des vorgegebenen Leistungsziels droht, ist der Stiftungsrat verpflichtet, dem Gemeinderat Lösungen zur Wiederherstellung vorzuschlagen. Wenn der Gemeinderat dazu im Rahmen seiner Möglichkeiten nicht Hand bietet, wäre eine Änderung der Stiftungsurkunde wohl unumgänglich, in welcher der Gemeinderat ein neues (tieferes) Leistungsziel festhalten müsste.

Die PKZH hat – wie andere Pensionskassen – die für die technische Berechnung der Kassenleistungen wesentlichen Parameter überprüft. Der (technische) Tarifzins, mit dem die Renditeprognose auf den Guthaben der Versicherten modelliert wird, beträgt aktuell 3,3 Prozent. Angesichts der sehr tiefen (sogar negativen) Zinsen ist dieser Wert zu hoch. Gestützt auf die Empfehlung des externen Experten der PKZH soll er daher per 1. Januar 2020 auf 2,5 Prozent reduziert werden. Wenn sich bis 2024 das Marktumfeld nicht spürbar verbessert, ist eine weitere Senkung auf 2,0 Prozent ernsthaft zu prüfen. Durch die Reduktion des Tarifzinses sinken die Umwandlungssätze, was wiederum zu tieferen Renten führen würde. Um dies zu vermeiden bzw. das Leistungsziel zu erhalten, muss das Altersguthaben erhöht werden (Beilage, Abschnitte B 2.3 und 2.7). Abgesehen von den vorliegend zu beurteilenden höheren Sparbeiträgen, welche mit Blick auf die Zukunft erhoben würden, sollen die Altersguthaben zur Korrektur der Vergangenheit aus den Rückstellungen der PKZH geäufnet werden. Im Jahr 2020 sollen die Altersguthaben entsprechend um insgesamt rund 515 Millionen Franken erhöht werden, indem in diesem Jahr ein altersabhängiger Zusatzzins gutgeschrieben würde. Für eine weitere Erhöhung im Jahr 2024 würde eine Rückstellung von rund 540 Millionen Franken benötigt. Anders als bei den Sparbeiträgen kann der Stiftungsrat über diese Zusatzverzinsung in eigener Kompetenz beschliessen. Die Rückstellungen für die Erhöhung im Jahr 2020 sind vorhanden und werden weiter aufgebaut, um bei Bedarf auch die Erhöhung für das Jahr 2024 finanzieren zu können (Beilage, Abschnitte A 2 und B 2.3 f. und 3).

### **3. Zuständigkeit**

Gemäss Art. 116 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) legt der Gemeinderat aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten für die berufliche Vorsorge fest, wozu auch die Sparbeiträge gehören. Der Stadtrat bereitet die vom Gemeinderat zu beschliessenden Geschäfte vor (Art. 51 GO). Dazu gehören auch die Vorberatung sowie das Recht, dem Gemeinderat einen eigenen Antrag zu den Sparbeiträgen an die PKZH zu stellen, welcher vom Vorschlag des Stiftungsrats abweicht. In Nachachtung dieser Regelung leitet der Stadtrat dem Gemeinderat den Vorschlag der PKZH (vertreten durch den Stiftungsrat) als Beilage zu dieser Weisung weiter, stellt aber im Dispositiv einen eigenen Antrag.

### **4. Vernehmlassung**

Diese Vorlage wurde den Departementen, der PKZH, ihren angeschlossenen Unternehmen sowie in Anwendung von Art. 74 Abs. 4 PR i. V. m. Art. 144 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR) den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Zehn stadinterne Stellen, die PKZH, drei ihr angeschlossene Unternehmen sowie fünf Personalverbände liessen sich vernehmen. Die übrigen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten äusserten sich nicht, was als Zustimmung zur Vorlage gewertet wird.

Alle Vernehmlassungsparteien unterstützen das Grundanliegen der Vorlage, das bisherige Leistungsziel zu erhalten und zu diesem Zwecke die Sparbeiträge zu erhöhen. Es wird begrüsst, dass die Stadt ab 2020 dafür jährlich zusätzlich 23,4 Millionen Franken zur Verfügung

stellen möchte. Unterschiedliche Ansichten bestehen in Bezug auf die Umsetzung der Erhöhung. Die Vernehmlassungsparteien hatten Gelegenheit, sich entweder für die Variante des Stiftungsrats oder jene des Stadtrats auszusprechen.

Die grosse Mehrheit der stadtinternen Vernehmlassungsparteien befürwortet insbesondere aus rechtlichen und demokratiepolitischen Überlegungen die Erhöhung der Sparbeiträge im Sinne des stadträtlichen Vorschlags. Einer der fünf Personalverbände spricht sich ebenfalls klar für den Vorschlag des Stadtrats aus. Ein weiterer Verband erachtet es als sinnvoll, dass der Stiftungsrat – wie in dessen Vorschlag vorgesehen – innerhalb eines gewissen Rahmens und damit flexibel selbst die Sparbeiträge festsetzen kann. Gleichzeitig teilt er aber die diesbezüglichen juristischen Bedenken des Stadtrats. Er erklärt abschliessend, dass er sich dem stadträtlichen Vorschlag anschliessen würde, wenn der Gemeinderat zur selbigen Beurteilung wie der Stadtrat gelangen sollte. Die übrigen drei Personalverbände beurteilen den Vorschlag des Stiftungsrats als besser. Sie heben insbesondere hervor, dass dieser die einfache und flexible Anpassung der Sparbeiträge ermögliche. Von den angeschlossenen Unternehmen der PKZH unterstützen zwei aus rechtlichen Gründen den Vorschlag des Stadtrats. Ein Unternehmen priorisiert den Vorschlag des Stiftungsrats, da so rein versicherungstechnische und nicht politische Aspekte die Festsetzung der Sparbeiträge beeinflussten.

Die PKZH hält in ihrer Vernehmlassungsantwort an ihrem eigenen Vorschlag fest und legt dar, weshalb aus ihrer Sicht die darin enthaltene Kompetenzdelegation zur Festlegung der Sparbeiträge durch den Stiftungsrat rechtmässig sei. Zum einen werde die besagte Delegation im Personalrecht und damit in einem formellen Gesetz geregelt, das dem fakultativen Referendum unterstehe. Ferner sei nicht ersichtlich, dass der Vorschlag der Gemeindeordnung widerspreche. Schliesslich würde dem Stiftungsrat nur ein sehr begrenzter Ermessensspielraum eingeräumt. Nach Einschätzung des Stadtrats können die Ausführungen der PKZH die rechtlichen Bedenken des Stadtrats in Bezug auf eine Kompetenzdelegation an den Stiftungsrat nicht entkräften. Der Stadtrat ist nach wie vor der Auffassung, dass der Vorschlag des Stiftungsrats mit der bewusst formulierten Bestimmung in der Gemeindeordnung nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann (vgl. Ziffer 5.2 nachfolgend). Wollte man eine solche Kompetenzdelegation vorsehen, müsste die Gemeindeordnung ergänzt werden.

## 5. Änderung des Personalrechts

### 5.1 Vorschlag des Stiftungsrats

Mit Beschluss vom 3. April 2018 schlägt der Stiftungsrat dem Gemeinderat vor, Art. 85 Abs. 2 PR anzupassen (Beilage, Abschnitt A 1). Die folgende Gegenüberstellung zeigt auf, welche Änderungen der Revisionsvorschlag gegenüber der aktuellen Regelung beinhaltet. Dabei wurde der Vorschlag des Stiftungsrats formal leicht an die im Personalrecht üblichen Standards angepasst.

Tab. 2: Aktuelle und vom Stiftungsrat vorgeschlagene Regelung in Art. 85 Abs. 2 PR

Aktuelle Regelung	Vorschlag Stiftungsrat <i>revidierter Text ist fett und kursiv gedruckt</i>
<p><sup>2</sup> Die folgenden Altersgutschriften werden in Prozenten des koordinierten Lohns angewendet, wobei sie pro Altersklasse zu 40 Prozent durch die Versicherten und zu 60 Prozent durch die Stadt finanziert werden. Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr.</p>	<p><sup>2</sup> <b><i>Der Stiftungsrat der Pensionskasse Stadt Zürich legt die Sparbeiträge in Prozenten des koordinierten Lohns und in Berücksichtigung der Maximalbeiträge gemäss nachstehender Tabelle so fest, dass die daraus resultierenden Leistungen den Vorgaben der vom Gemeinderat beschlossenen Stiftungsurkunde entsprechen. Er berücksichtigt dabei die Empfehlungen der technischen Expertin oder des technischen Experten. Der</i></b></p>

				<b>Stiftungsrat legt das Startalter für Sparbeiträge bei mindestens 18 und höchstens 25 Jahren fest.</b>	
Alter	Altersgut-schrift Prozent	Sparbeitrag der Versicherten Prozent	Sparbeitrag der Stadt Prozent	Alter	Maximaler Sparbeitrag in Prozent
				<b>18–24</b>	<b>13,3</b>
25–29	11	4,4	6,6	25–29	<b>13,3</b>
30–34	14	5,6	8,4	30–34	<b>16,9</b>
35–39	17	6,8	10,2	35–39	<b>20,6</b>
40–44	20	8,0	12,0	40–44	<b>24,2</b>
45–49	23	9,2	13,8	45–49	<b>27,8</b>
50–54	25	10,0	15,0	50–54	<b>30,3</b>
55–59	27	10,8	16,2	55–59	<b>32,7</b>
60–63	29	11,6	17,4	<b>60–65</b>	<b>32,7</b>
64–65	18	7,2	10,8		
				Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr. Die Finanzierung erfolgt zu 40 Prozent durch die Versicherten und zu 60 Prozent durch die Stadt. <b>Die jeweiligen Beitragssätze werden auf Zehntelprozente gerundet.</b>	

Der Vorschlag des Stiftungsrats sieht eine Anpassung von Verfahren und Kompetenzen zwischen Gemeinderat und Stiftungsrat vor. Insbesondere soll der Stiftungsrat ermächtigt werden, die Höhe der Beitragssätze unter Einhaltung von Maximalwerten selbst festzulegen, ohne den Gemeinderat konsultieren zu müssen. Mit dieser Vereinfachung des Vollzugs könnte rascher als heute auf Marktentwicklungen reagiert und die Sparbeiträge nach oben, bei günstigen Rahmenbedingungen aber auch nach unten angepasst werden. Eine Kompetenzdelegation hat der Gemeinderat bereits für die Risikobeiträge beschlossen (Art. 85 Abs. 3 PR).

Bei Verabschiedung der Kompetenzdelegation würde der Stiftungsrat per 2020 den Tarifizins von 3,3 auf 2,5 Prozent herabsetzen und zur Kompensation die Sparbeitragssätze um durchschnittlich 10,7 Prozent der bisherigen Werte anheben, wobei eine abgestufte Skala zur Anwendung käme, welche für die jüngeren Versicherten geringere Erhöhungen der Altersguthaben vorsieht. Ebenso sollen die Erhöhungen der Altersguthaben im Altersbereich von 60 bis 63 tiefer ausfallen. Im Alter 64 und 65 würden die Sparbeiträge dagegen stärker erhöht. Im Ergebnis kämen für den Altersbereich 60 bis 65 neu einheitliche Beitragssätze zur Anwendung, die zudem den Sätzen im Altersbereich 55 bis 59 entsprechen würden (Beilage, Abschnitt B 1.3). Das aktuelle Leistungsniveau wäre damit weitgehend gewährleistet (Beilage, Abschnitt B 2.7). Sofern sich die Tiefzinslage nicht entspannt, würde der Stiftungsrat per 2024 von sich aus den zweiten Schritt beschliessen, der voraussichtlich in einer weiteren Senkung des Tarifizinses von 2,5 auf 2,0 Prozent bestünde. In der Konsequenz wären die Sparbeitragsätze um weitere 8,0 Prozent der dann geltenden Sätze anzuheben. Mit diesem zweiten Erhöhungsschritt wären die gesetzlich definierten Maximalwerte praktisch ausgereizt bzw. ohne Erwirken eines neuen Gemeinderatsbeschlusses bliebe nur noch ein kleiner Spielraum nach oben übrig (Beilage, Abschnitte B 1.3 und 3).

Tab. 3: Sparbeiträge in Prozenten des koordinierten Lohns

Jahr	Alter							
	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60–65
2012	11	14	17	20	23	25	27	29/18
2020	12,2	15,5	18,8	22,1	25,5	27,7	29,9	29,9
2024	13,2	16,7	20,3	23,9	27,5	29,9	32,3	32,3
Grenzwerte	13,3	16,9	20,6	24,2	27,8	30,3	32,7	32,7

Wird die Kompetenz wie beantragt an den Stiftungsrat delegiert, erhöht er die Altersgutschriften und Sparbeiträge erstmals per 1. Januar 2020, was die Anpassung des Vorsorgereglements bedingt. Darin sind auch die Einkaufsrichtwerte und Umwandlungssätze neu zu regeln sowie eine Übergangsregelung aufzunehmen (Beilage, Abschnitt A 2). Ohne die vorgeschlagene Kompetenzdelegation müssten die zwei dargelegten Erhöhungen der Sparbeiträge allenfalls kurz hintereinander je mit separater Vorlage dem Gemeinderat vorgelegt werden.

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 85 PR lässt die Erhebung von Sparbeiträgen bereits ab Alter 18 zu. Die PKZH sieht darin eine vorausschauende Massnahme, um bei einer künftigen Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) eine entsprechende Vorgabe umsetzen zu können, ohne dafür einen separaten Gemeinderatsbeschluss erwirken zu müssen (Beilage, Abschnitt B 4).

## 5.2 Antrag des Stadtrats

Mit der von der PKZH beantragten Kompetenzdelegation zugunsten des Stiftungsrats könnten die Sparbeiträge rasch und effizient an die vorherrschenden Rahmenbedingungen angepasst und auf die Marktentwicklungen bis wenigstens 2024 reagiert werden, ohne dass der Gemeinderat jeweils erneut konsultiert werden müsste. Ungeachtet dieser Vorteile, die in erster Linie das Verfahren betreffen, ist der Stadtrat der Ansicht, dass die vorgeschlagene Änderung des Personalrechts nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Am 2. Juni 2002 hat das Stimmvolk der Umwandlung der Pensionskasse in eine öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung zugestimmt und in diesem Zuge auch Art. 116 Abs. 2 2. Satz der dem obligatorischen Referendum unterliegenden GO verabschiedet. Demnach legt der Gemeinderat aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest. Sinn und Zweck dieser Bestimmung werden in der Abstimmungszeitung vom 2. Juni 2002 (Seite 15, mittlere Spalte) genauer erklärt: *«Die Stadt bestimmt wie bisher die Höhe der Arbeitgeberbeiträge, da es sich dabei um einen Bestandteil der städtischen Personal- und Lohnpolitik handelt. Der Entscheid soll daher auch zukünftig durch den Gemeinderat erfolgen, mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums.»* Ebenso wurde erklärt, dass keine vollständige Ausgliederung der Pensionskasse angestrebt werde und für wichtige Fragen wie bisher Gemeinderat und Stadtrat zuständig sein sollen (Abstimmungszeitung vom 2. Juni 2002, Seite 15, linke Spalte unten). Aus dem Gesetzeswortlaut und den Materialien wird deutlich, dass das Stimmvolk die Festlegung der konkreten Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten in Art. 116 Abs. 2 2. Satz GO bewusst dem Gemeinderat übertragen und damit bewusst auch eine Kompetenzdelegation ausgeschlossen hat. Die vom Stiftungsrat vorgeschlagene Kompetenzdelegation zur Festlegung der Sparbeiträge durch den Stiftungsrat läuft dieser verfassungsmässigen Vorgabe zuwider, da nicht mehr der Gemeinderat, sondern der Stiftungsrat die konkreten Beiträge festlegen würde und dagegen nicht das fakultative Referendum ergriffen werden könnte. Wollte man eine Kompetenzdelegation, welche bislang nach Auffassung des Stadtrats aufgrund der durch die Materialien belegten Vorgeschichte bewusst ausgeschlossen wurde, neu einführen, würde dies eine Ergänzung der Gemeindeordnung erfordern. In Beachtung des höherrangigen Rechts beantragt der Stadtrat daher, dass der

Gemeinderat die gemäss PKZH (Beilage, Abschnitt B 1.2.3) jedenfalls notwendige Erhöhung der Sparbeiträge per 2020 in eigener Kompetenz beschliesst.

Tab. 4: Aktuelle und vom Stadtrat beantragte Regelung in Art. 85 Abs. 2 PR

Aktuelle Regelung				Antrag Stadtrat <i>revidierter Text ist fett und kursiv gedruckt</i>			
<sup>2</sup> unverändert.				<sup>2</sup> unverändert.			
Alter	Alters- gut- schrift Prozent	Sparbeitrag der Versi- cherten Prozent	Sparbei- trag der Stadt Prozent	Alter	Alters- gut- schrift Prozent	Sparbeitrag der Versi- cherten Prozent	Sparbei- trag der Stadt Prozent
25–29	11	4,4	6,6	25–29	<b>12,2</b>	<b>4,9</b>	<b>7,3</b>
30–34	14	5,6	8,4	30–34	<b>15,5</b>	<b>6,2</b>	<b>9,3</b>
35–39	17	6,8	10,2	35–39	<b>18,8</b>	<b>7,5</b>	<b>11,3</b>
40–44	20	8,0	12,0	40–44	<b>22,1</b>	<b>8,8</b>	<b>13,3</b>
45–49	23	9,2	13,8	45–49	<b>25,5</b>	<b>10,2</b>	<b>15,3</b>
50–54	25	10,0	15,0	50–54	<b>27,7</b>	<b>11,1</b>	<b>16,6</b>
55–59	27	10,8	16,2	55–59	<b>29,9</b>	<b>12,0</b>	<b>17,9</b>
60–63	29	11,6	17,4	<b>60–65</b>	<b>29,9</b>	<b>12,0</b>	<b>17,9</b>
64–65	18	7,2	10,8				

Über die letzte Erhöhung der Sparbeiträge im Jahr 2012 hat ebenfalls der Gemeinderat beschlossen. Die konkret festzusetzenden Sparbeiträge (vgl. Tab. 4 vorstehend) entsprechen den Prozentsätzen, die bei Inkrafttreten der Delegationsnorm erstmals vom Stiftungsrat per 2020 festgelegt wurden (Beilage, Abschnitt A 2). Demgemäss sind die aktuellen Werte in Art. 85 Abs. 2 PR anzupassen. Für den Altersbereich von 60 bis 65 sind alsdann neu einheitliche Sparbeiträge zu entrichten. Abgesehen davon bleibt die Bestimmung unverändert bestehen. Insbesondere soll auch darauf verzichtet werden, bereits ab Alter 18 Sparbeiträge zu erheben, zumal das BVG dies nicht vorsieht und eine entsprechende Änderung auch nicht absehbar ist. Für eine allfällige weitere Erhöhung der Sparbeiträge per 2024 wäre ein erneuter Gemeinderatsbeschluss zu erwirken.

## 6. Finanzielle Auswirkungen

Erhöht der Stiftungsrat bzw. der Gemeinderat auf das Jahr 2020 die Sparbeiträge wie dargelegt, führt dies zu jährlichen Mehrkosten auf Seiten der Versicherten, der angeschlossenen Unternehmen sowie der Stadt (Beilage, Abschnitte B 2.5 und 3). Wenn im Jahr 2024 eine weitere Erhöhung erforderlich ist und beschlossen wird, zieht dies abermals zusätzliche Kosten nach sich (Beilage, Abschnitte B 2.5 und 3). Die jeweiligen Beträge können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tab. 5: Jährliche Mehrkosten in Mio. Fr. pro Jahr (jeweilige Zusatzkosten)

Mehrausgaben	1. Schritt (2020)	2. Schritt (2024)
Stadt	<b>23,4</b>	<b>19</b>
Versicherte	15,6	13
Angeschlossene Unternehmen (insgesamt)	7,9	6
<b>Total</b>	<b>46,9</b>	<b>38</b>

## 7. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Unter den der PKZH angeschlossenen Unternehmen befinden sich auch KMU. Der Vorschlag des Stiftungsrats und jener des Stadtrats sehen die Erhöhung der Altersgutschriften und damit der Sparbeiträge vor. Auch die angeschlossenen Unternehmen sind an diese Vorgaben gebunden (vgl. Art. 4 Vorsorgereglement), weshalb sie ab 1. Januar 2020 zunächst Mehrkosten von jährlich insgesamt 7,9 Millionen Franken hinzunehmen hätten. Wenn sich der Gemeinderat oder im Falle einer Delegation der Stiftungsrat für eine weitere Erhöhung der Sparbeiträge per 1. Januar 2024 entscheiden sollte, würden sich die Mehrkosten um weitere 6 Millionen Franken erhöhen (vgl. Tab. 5).

## 8. Inkrafttreten

Der Gemeinderat soll über die Vorlage beschliessen und sie gleichzeitig auch per 1. Januar 2020 in Kraft setzen. Bezüglich des Zeitpunkts des Beschlusses gilt es zu bedenken, dass der Stiftungsrat genügend Zeit haben muss, die Sparbeiträge per 1. Januar 2020 in eigener Kompetenz zu erhöhen bzw. die PKZH genügend Zeit haben muss, die beschlossene Erhöhung umzusetzen. Dabei sollte die PKZH die Versicherten und die angeschlossenen Unternehmen mindestens sechs Monate vor Inkraftsetzung über die Änderungen informieren können.

### Dem Gemeinderat wird beantragt:

#### 1. Art. 85 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals wird wie folgt geändert:

##### Abs. 1 unverändert

<sup>2</sup> Die folgenden Altersgutschriften werden in Prozenten des koordinierten Lohns angewendet, wobei sie pro Altersklasse zu 40 Prozent durch die Versicherten und zu 60 Prozent durch die Stadt finanziert werden. Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr.

Alter	Altersgutschrift Prozent	Sparbeitrag der Versicherten Prozent	Sparbeitrag der Stadt Prozent
25–29	12,2	4,9	7,3
30–34	15,5	6,2	9,3
35–39	18,8	7,5	11,3
40–44	22,1	8,8	13,3
45–49	25,5	10,2	15,3
50–54	27,7	11,1	16,6
55–59	29,9	12,0	17,9
60–65	29,9	12,0	17,9

#### 2. Die Änderungen des Personalrechts gemäss Ziffer 1 treten am 1. Januar 2020 in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**

**Beilage zu GR Nr. 2018/444**

## Sicherung des Leistungsziels der PKZH durch Erhöhung der Sparbeiträge

**Vorschlag der Pensionskasse Stadt Zürich**

**Beschluss des Stiftungsrats vom 3. April 2018**



## A. Antrag

---

### 1. Dem Gemeinderat wird vorgeschlagen, das Personalrecht wie folgt zu ändern:

Art. 85 *Berufliche Vorsorge*

[[Abs. 1 sowie Abs. 3 bis 5 unverändert]]

2) Der Stiftungsrat der Pensionskasse Stadt Zürich legt die Sparbeiträge in Prozenten des koordinierten Lohns und in Berücksichtigung der Maximalbeiträge gemäss nachstehender Tabelle so fest, dass die daraus resultierenden Leistungen den Vorgaben der vom Gemeinderat beschlossenen Stiftungsurkunde entsprechen. Er berücksichtigt dabei die Empfehlungen der technischen Expertin oder des technischen Experten. Der Stiftungsrat legt das Startalter für Sparbeiträge bei mindestens 18 und höchstens 25 Jahren fest.

Alter	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-65
Maximaler Sparbeitrag	13.3	13.3	16.9	20.6	24.2	27.8	30.3	32.7	32.7

Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr. Die Finanzierung erfolgt zu 40% durch die Versicherten und zu 60% durch die Stadt. Die jeweiligen Beitragssätze werden auf Zehntelprozente gerundet.

### 2. Sofern der Gemeinderat das Personalrecht im Sinne von Ziff. 1 ergänzt, nimmt der Stiftungsrat folgende damit zusammenhängende Änderung des Vorsorgereglements der Pensionskasse vor:

Art. 63 *Übergangsregel für das Jahr 2020 [[neu]]*

Zur Kompensation der herabgesetzten Umwandlungssätze (Tabelle 3 des Anhangs) werden im Jahr 2020 die Altersguthaben per annum wie nachstehend verzinst. Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen 2020 und dem Geburtsjahr. Bei Pensionierung im Jahr 2020 wird der volle Jahreswert dieses Zusatzzinses gewährt.

Alter	bis 45	46	47	48	49	50	51	52
Zusatzzins %	4.7	5.1	5.5	5.9	6.3	6.7	7.1	7.5
Alter	53	54	55	56	57	58	59	ab 60
Zusatzzins %	7.9	8.3	8.7	9.1	9.5	9.9	10.3	10.7

Anhang, Tab. 1 Altersgutschriften<sup>1</sup> und Beiträge<sup>2</sup>

Die Zahlenwerte sind in Prozenten des koordinierten Lohns angegeben. Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr.

Gültig ab 1. Januar 2020

Alter	Altersgutschrift	Sparbeitrag Versicherte	Sparbeitrag Arbeitgeber	Risikobeitrag Versicherte	Risikobeitrag Arbeitgeber
18-24	-	-	-	1.0	1.5
25-29	12.2	4.9	7.3	1.0	1.5
30-34	15.5	6.2	9.3	1.0	1.5
35-39	18.8	7.5	11.3	1.0	1.5
40-44	22.1	8.8	13.3	1.0	1.5
45-49	25.5	10.2	15.3	1.0	1.5
50-54	27.7	11.1	16.6	1.0	1.5
55-59	29.9	12.0	17.9	1.0	1.5
60-65	29.9	12.0	17.9	1.0	1.5

Anhang, Tab. 2 Einkaufs-Richtwerte<sup>3</sup>

Die Richtwerte werden in Prozenten des koordinierten Lohns ermittelt und beziehen sich auf das Ende des Kalenderjahres. Das massgebende Alter ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Kalenderjahr und dem Geburtsjahr<sup>4</sup>.

Gültig ab 1. Januar 2020

Alter	Richtwert %						
25	12.2	36	171.5	47	433.0	58	852.9
26	24.2	37	190.3	48	463.3	59	899.8
27	36.1	38	209.2	49	494.5	60	947.7
28	47.9	39	228.4	50	528.7	61	996.6
29	59.6	40	251.2	51	563.9	62	1'046.4
30	74.6	41	274.3	52	600.1	63	1'097.2
31	89.5	42	297.8	53	637.4	64	1'149.1
32	104.5	43	321.7	54	676.0	65	1'202.0
33	119.4	44	346.1	55	718.1		
34	134.5	45	374.4	56	761.7		
35	152.9	46	403.4	57	806.8		

<sup>1</sup> Gestützt auf Art. 85 Abs. 2 Personalrecht hat der Stiftungsrat am xx. xxxx. xxxx die Altersgutschriften mit Wirkung ab 1. Januar 2020 wie angegeben festgelegt.

<sup>2</sup> Gestützt auf Art. 85 Abs. 3 Personalrecht hat der Stiftungsrat am 6. November 2014 den Risikobeitrag mit Wirkung ab 1. Januar 2016 auf 2.5% festgesetzt. [[Rest dieser Fussnote bleibt unverändert]]

<sup>3</sup> Geändert am xxxx. xx xxxx mit Wirkung ab 1. Januar 2020

<sup>4</sup> [[Fussnote unverändert: Zugrunde gelegt werden dabei ....]]

Anhang, Tab. 3 Umwandlungssätze<sup>5</sup>

Für Männer und Frauen werden folgende prozentuale Umwandlungssätze verwendet<sup>6</sup>.

Gültig ab 1. Januar 2020

Vollendete Monate	Vollendete Altersjahre												
	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
0	4.340	4.440	4.540	4.650	4.760	4.880	5.010	5.140	5.280	5.440	5.600	5.780	5.970
1	4.348	4.448	4.549	4.659	4.770	4.891	5.021	5.152	5.293	5.453	5.615	5.796	-
2	4.357	4.457	4.558	4.668	4.780	4.902	5.032	5.163	5.307	5.467	5.630	5.812	-
3	4.365	4.465	4.568	4.678	4.790	4.913	5.043	5.175	5.320	5.480	5.645	5.828	-
4	4.373	4.473	4.577	4.687	4.800	4.923	5.053	5.187	5.333	5.493	5.660	5.843	-
5	4.382	4.482	4.586	4.696	4.810	4.934	5.064	5.198	5.347	5.507	5.675	5.859	-
6	4.390	4.490	4.595	4.705	4.820	4.945	5.075	5.210	5.360	5.520	5.690	5.875	-
7	4.398	4.498	4.604	4.714	4.830	4.956	5.086	5.222	5.373	5.533	5.705	5.891	-
8	4.407	4.507	4.613	4.723	4.840	4.967	5.097	5.233	5.387	5.547	5.720	5.907	-
9	4.415	4.515	4.623	4.733	4.850	4.978	5.108	5.245	5.400	5.560	5.735	5.923	-
10	4.423	4.523	4.632	4.742	4.860	4.988	5.118	5.257	5.413	5.573	5.750	5.938	-
11	4.432	4.532	4.641	4.751	4.870	4.999	5.129	5.268	5.427	5.587	5.765	5.954	-

<sup>5</sup> Geändert am xxxx. xx xxxx mit Wirkung ab 1. Januar 2020

<sup>6</sup> Massgebend sind die versicherungstechnischen Grundlagen VZ 2015 (Generationentafeln für das Jahr 2020, Modell Nolfi mit Halbwertszeit-Koeffizient T = 100%) zu einem Zinssatz von 2,5%. [[Rest unverändert]]

## **B. Begründung**

---

### **1 Allgemeine Bemerkungen**

#### **1.1 Zuständigkeit des Gemeinderats**

Gemäss Art. 116 Abs. 2 der Gemeindeordnung "legt der Gemeinderat aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest".

Der vorliegende Vorschlag wird dem Stadtrat zur Weiterleitung an den Gemeinderat zugesandt.

#### **1.2 Inhalt der Vorlage und finanzielle Auswirkungen**

##### **1.2.1 Zweck der Vorlage**

Zur Vorbereitung von in absehbarer Zeit notwendigen technischen Massnahmen legt der Stiftungsrat PKZH dem Gemeinderat einen Vorschlag für die konkrete Umsetzung einer Tarifzinsreduktion<sup>7</sup> auf 2020 vor.

Im Weiteren informiert der Stiftungsrat über eine im Bedarfsfall zu vollziehende weitere Tarifzins-senkung, die auf 2024 ins Auge gefasst wird. Zwecks einfacherem Vollzug beantragt der Stiftungsrat dem Gemeinderat eine Anpassung der Verfahren und Kompetenzen zwischen Stiftungsrat und Gemeinderat.

Generell bezweckt der Stiftungsrat PKZH mit den vorgelegten beziehungsweise aufgezeigten Massnahmen (2020 und voraussichtlich 2024) eine nachhaltige und effiziente Sicherung der Pensionskassenleistungen für die kommenden Jahre. Die technischen Massnahmen sollen dabei in Einklang mit der geltenden Stiftungsurkunde stehen und insgesamt leistungsneutral ausfallen. Es wird also weder ein Leistungsausbau noch ein Leistungsabbau angestrebt, sondern die Erhaltung des Status Quo in einem wirtschaftlich und demographisch schwierigen Umfeld.

##### **1.2.2 Ausgangslage**

In den zurückliegenden Jahren haben sich verschiedene für die Finanzierung der Pensionskassenleistungen wesentliche Einflussgrössen geändert. Insbesondere sind die an den Finanzmärkten zu realisierenden Renditen massgeblich und dauerhaft gesunken. Damit fällt eine wichtige Einnahmequelle weg, um der konträr dazu permanent weiter ansteigenden Lebenserwartung begegnen zu können. Dies führt dazu, dass die PKZH, wie andere Pensionskassen auch, die für die technische Berechnung der Kassenleistungen wesentlichen Parameter überprüfen und für eine nachhaltige Sicherung anpassen muss<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Unter dem Tarifzins versteht die PKZH den kalkulatorischen Zinssatz zur Berechnung der Umwandlungssätze. Der Tarifzins soll langfristig mit einer angemessenen Marge unterhalb der effektiven Vermögensrendite liegen.

<sup>8</sup> Im Jahr 2016 stellte sich der durchschnittliche technische Zinssatz bei öffentlich-rechtlichen Kassen auf 2.74% und bei privatrechtlichen Kassen gar auf 2.47%. Auffällig ist daran, dass beide Kassentypen technische Zinssätze anwenden, die im Schnitt unter den in der Fachrichtlinie 4 der Kammer der Pensionskassenexperten ermittelten 2.75% für das Jahr 2015 liegen. Der Trend hat bei einzelnen Kassen bereits zu Sätzen von unter 2% geführt. Es wird offenbar davon ausgegangen, dass die derzeitigen Verhältnisse zumindest mittelfristig andauern werden (Swisscanto Vorsorge AG, Schweizer Pensionskassenstudie 2016, Seiten 48-49).

Es wird daher gestützt auf die Empfehlung des externen Experten der PKZH vorgeschlagen, den (technischen) Tarifizins von aktuell 3.3% auf 2.5% anzupassen. Eine Herabsetzung des Tarifizinses ist mit einer Reduktion der Umwandlungssätze verbunden. Diese wiederum würde, ohne entsprechende Ausgleichmassnahmen, zu einer drastischen Herabsetzung der Leistungen führen. Soll der Tarifizins (und die Umwandlungssätze) ohne Leistungskürzungen herabgesetzt werden, bedarf es zwingend einer Erhöhung der Sparbeiträge. Dafür ist bisher in jedem Fall der Gemeinderat zuständig.

### **1.2.3 Inhalt der Vorlage**

Gemäss Einschätzung der PKZH könnte mit einer Kompetenzdelegation an den Stiftungsrat rascher als heute auf Marktentwicklungen reagiert und die Sparbeiträge nach oben oder unten angepasst werden. In diesem Sinne beantragt der Stiftungsrat dem Gemeinderat, die Kompetenz zur Festlegung der Höhe der Beitragssätze an den Stiftungsrat zu delegieren, sofern dabei die vom Gemeinderat vorgegebenen Grenzwerte eingehalten werden<sup>9</sup>.

Im Falle einer entsprechenden Delegation würde der Stiftungsrat in eigener Kompetenz den Tarifizins auf das Jahr 2020 auf 2.5% reduzieren und zur Kompensation die Sparbeitragssätze im Wesentlichen um 10.7% der bisherigen Werte erhöhen<sup>10</sup>.

Die für 2020 vorgeschlagenen Massnahmen führen zu Mehrbelastungen auf Seiten der Versicherten wie der Arbeitgeber. Für die Arbeitgeberin Stadt ergeben sich insgesamt jährliche Mehrkosten von rund CHF 23 Millionen, für die städtischen Versicherten von knapp CHF 16 Millionen.

Sollte der Gemeinderat eine Kompetenzdelegation gemäss vorliegendem Vorschlag ablehnen, bedarf es aus Sicht des Stiftungsrats der Pensionskasse trotzdem der für 2020 angeführten Anpassungen. In diesem Falle würde dem Gemeinderat beantragt, in dessen eigener Verantwortung die entsprechenden (finanztechnisch notwendigen) Massnahmen zu beschliessen.

### **1.2.4 Ausblick auf das Jahr 2024**

Sofern sich die Tiefzinslage nicht entspannt, wäre auf das Jahr 2024 der technische Zins voraussichtlich auf 2.0% zu reduzieren, wodurch die Sparbeitragssätze um weitere 8.0% der dann geltenden Sätze anzuheben wären. Für die Arbeitgeberin Stadt ergäben sich weitere jährliche Kosten von voraussichtlich CHF 19 Millionen, für die städtischen Versicherten von CHF 13 Millionen. Falls dem Stiftungsrat die oben angesprochene Kompetenzdelegation gewährt wird, könnte er diesen zweiten Schritt in eigener Regie vollziehen. Andernfalls müsste er rechtzeitig und damit schon in naher Zukunft dem Gemeinderat einen entsprechenden Antrag unterbreiten.

Mit diesen zwei Erhöhungen würde die Beitragslast der Arbeitgeberin Stadt und der Versicherten wieder auf das Niveau der frühen 1990er Jahre zurückkehren. In der Zwischenzeit, also während rund einem Vierteljahrhundert, konnten die Stadt und ihr Personal dank guten Vermögenserträgen der PKZH von tiefen bis sehr tiefen Beiträgen profitieren.

---

<sup>9</sup> Seit dem Jahr 2005 besteht bereits eine analoge Regelung für die Risikobeiträge (Art. 85 Abs. 3 Personalrecht)

<sup>10</sup> Mehr dazu im Abschnitt 1.3

### 1.3 Entwicklung der Sparbeiträge seit 1995

Die folgende Tabelle zeigt alle Sparbeitrags-Modelle, die seit 1995 verwendet worden sind<sup>11</sup>. In der untersten Zeile sind die neu vorgeschlagenen Grenzwerte abgedruckt. Rot markiert sind jene historisch verwendeten Sparbeitragssätze, die über diesen Grenzwerten liegen.

*Sparbeiträge in Prozenten des koordinierten Lohns*

Jahr	Alter							
	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-65
1995	10	14	18	22	26	32	39	48
1998	10	14	16	19	22	25	30	36
2002	11	13	15	16	18	20	21	23
2012	11	14	17	20	23	25	27	29
2020 (*)	12.2	15.5	18.8	22.1	25.5	27.7	29.9	29.9
2024 (**)	13.2	16.7	20.3	23.9	27.5	29.9	32.3	32.3
Grenzwerte (***)	13.3	16.9	20.6	24.2	27.8	30.3	32.7	32.7

(\*) Geplant auf 2020, zwingende Massnahme

(\*\*) Geplant auf 2024, sofern dann erforderlich

(\*\*\*) Vorschlag des Stiftungsrates

Bei der für 2020 geplanten Massnahme sind die Sparbeiträge wie schon erwähnt im Wesentlichen um 10.7% zu erhöhen. Im Altersbereich von 60 bis 63 fallen die Erhöhungen der Altersgutschriften jedoch tiefer aus als die erwähnten 10.7%, dafür werden im Alter 64 und 65 die Sparbeiträge stärker erhöht. Dies bewirkt, dass im Altersbereich 60 bis 65 neu einheitliche Beitragssätze gelten, die zudem identisch sind mit den Sätzen im Altersbereich 55 bis 59. Bei diesem Vorgehen ergeben sich genau die gleichen Mehrkosten, wie wenn auch die Sparbeiträge im Altersbereich von 60 bis 65 einheitlich um 10.7% der bisherigen Werte erhöht worden wären. Das Ziel des gewählten Vorgehens beruht darauf, dass auf diese Weise die unterdessen nicht mehr verständliche Herabsetzung der Sparbeitragssätze im Alter 64 beseitigt werden kann, die aus dem früher tieferen technischen Schlussalter resultierte.

Bei der für 2024 geplanten Massnahme werden sodann die Beitragssätze von 2020 einheitlich um 8% erhöht.

<sup>11</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird in der Tabelle folgende Finesse ignoriert: In den früheren Gutschriftensystemen wurde von jenem Alter an, in dem das Leistungsziel erreicht worden ist (bis 2011 Alter 63, dann 2012 bis 2015 Alter 64), der Gutschriftensatz auf das BVG-Niveau von 18% reduziert. Neu wäre eine solche Reduktion analog ab dem 66. Altersjahr zweckmässig, sofern die Weiterbeschäftigung mit gleichzeitiger Beitragszahlung an die PKZH eingeführt würde.

Die vorgeschlagenen Grenzwerte wurden ermittelt, indem die seit 2012 geltenden aktuellen Werte um 21% erhöht worden sind. Beispielsweise stellt sich für 35- bis 39-Jährige der aktuelle Sparbeitrag auf 17%, was einen Grenzwert von  $1.21 \times 17\% = 20.57\%$  oder aufgerundet 20.6% ergibt. Im Altersbereich 60 bis 65 wurde in Abweichung von der geschilderten Regel der gleiche Grenzwert wie für den Altersbereich 55 bis 59 festgelegt, da sich in diesen beiden Bereichen die Altersgutschriften nicht mehr unterscheiden.

Die Erhöhung um 21% wurde derart gewählt, dass die beiden ins Auge gefassten Massnahmen von 2020 und 2024, nämlich Erhöhungen zuerst im Durchschnitt um 10.7% und dann im zweiten Schritt einheitlich um 8%, dadurch abgedeckt sind<sup>12</sup>.

## 2 Die vorgeschlagene Lösung auf Januar 2020

### 2.1 Zum Begriff des Leistungsziels

Von ihrer Gründung im Jahr 1913 bis Ende 1994 wurde die Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) im Leistungsprimat geführt: Bei voller Beitragszeit war eine Alterspension von 60% des letzten koordinierten Lohns garantiert.

Beim *Wechsel ins Beitragsprimat im Jahr 1995* wurde an diesem Prinzip nicht gerüttelt: Es besteht zwar nicht mehr ein individueller Anspruch auf eine 60%-Rente. Aber es ist immerhin garantiert, dass eine Mehrheit der Versicherten das Ziel erreicht. Faktisch haben (vor allem bis ins Jahr 2010) viele Versicherte das Leistungsziel sogar übertroffen.

Bei der *Verselbstständigung der PKZH im Jahr 2003* wurde das Prinzip bestätigt und in der vom Gemeinderat erlassenen Stiftungsurkunde verankert:

*Art. 2.3 Stiftungsurkunde der PKZH*

Die Leistungen entsprechen mindestens denjenigen gemäss BVG und der weiteren Bestimmungen des Bundesrechts. Die Stiftung bietet einen oder mehrere weitergehende Vorsorgepläne an.

Einer der Vorsorgepläne soll für die Mehrheit der Versicherten bei voller Versicherungsdauer bzw. vollem Einkauf zu Altersrenten führen, die im technischen Rücktrittsalter wenigstens rund 60% des letzten koordinierten Lohns entsprechen.

Der Stiftungsrat ist verpflichtet, bei drohendem Verfehlen des Leistungsziels dem Gemeinderat Lösungen zur Wiederherstellung vorzuschlagen. Falls der Gemeinderat dazu im Rahmen seiner Möglichkeiten nicht Hand bieten kann, ist in der Stiftungsurkunde das neue (tiefere) Leistungsziel festzuhalten. Dies erfordert einen Gemeinderatsbeschluss, der durch die kantonale BVG- und Stiftungsaufsicht zu genehmigen ist.

<sup>12</sup> Die beiden Erhöhungen sind multiplikativ miteinander zu verknüpfen, wodurch sich eine Gesamterhöhung von 19.6% ergibt:  $1.107 \times 1.08 - 1 = 0.196 = 19.6\%$ . Dieser Wert wird moderat auf 21% aufgerundet.

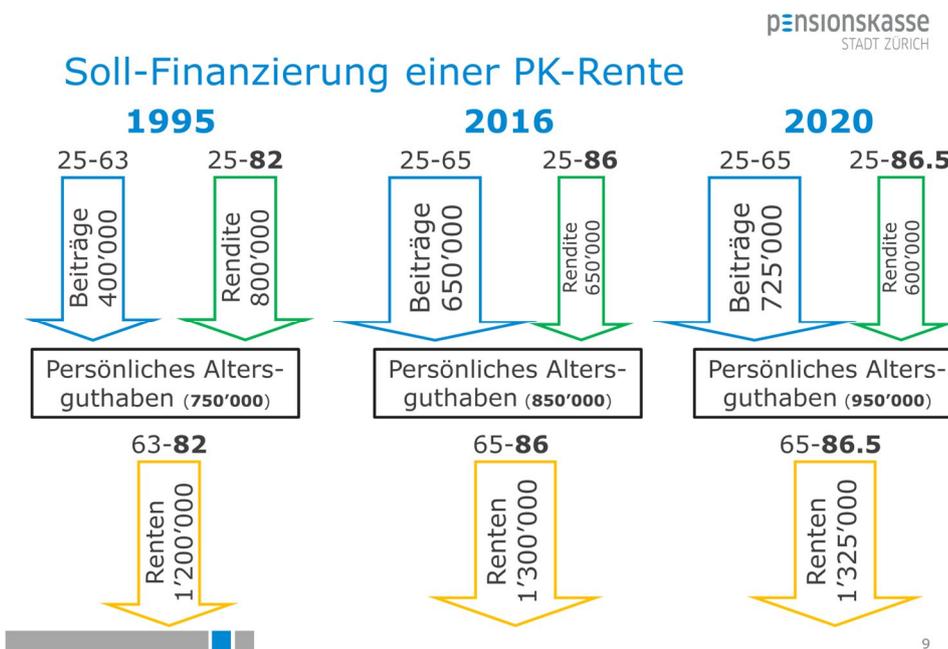
## 2.2 Sinkende Vermögensrenditen gefährden das Leistungsziel

Die Lebenserwartung nimmt seit über 100 Jahren nachweisbar zu. Leider sind nun aber die Renditeprognosen im Vergleich zu den 1990er Jahren stark gesunken, ja sie bewegen sich immer weiter nach unten.

Wegen der zunehmenden Lebenserwartung steigen die Kosten einer Rente ständig an. Wegen der sinkenden Renditeprognosen können diese Kosten nicht mehr im gleichen Ausmass wie früher aus Vermögenserträgen finanziert werden. Ohne Erhöhung der Sparbeiträge würde sich das Leistungsniveau deshalb verschlechtern.

In der nachfolgenden Graphik ist die Finanzierung einer PK-Rente modellhaft und bildlich dargestellt.

Die Kosten für eine Rente (gelbe Pfeile) sind in den letzten 25 Jahren angestiegen: Einerseits wegen der steigenden Lebenserwartung, andererseits wegen der sinkenden Vermögenserträge (grüne Pfeile). Aus diesem Grund müssen die Beiträge (blaue Pfeile) verstärkt werden.



Die Erhöhungen der Sparbeiträge sowie des Schlussalters im 2012 und 2016 waren wichtig und richtig. Leider haben sich die Rahmenbedingungen inzwischen aber nochmals verschlechtert. Wegen des anhaltend tiefen Zinsniveaus sind weitere Schritte unumgänglich. Der Stiftungsrat der PKZH möchte deshalb frühzeitig und transparent nötige Massnahmen vorschlagen.

## 2.3 Reduktion des Tarifzinses und der Umwandlungssätze

Relevanter Parameter ist der Tarifzins. Dabei handelt es sich um einen technischen Zins, der die Renditeprognose auf den Guthaben der Versicherten modelliert. Bei der PKZH beträgt der Tarifzins aktuell 3.3 Prozent, was angesichts sehr tiefer (sogar negativer) Zinsen zu hoch ist.

- Der Tarifzins soll auf das Jahr 2020 hin auf 2.5% reduziert werden.
- Ferner ist eine weitere Senkung im Jahr 2024 auf 2.0% ernsthaft zu prüfen, falls sich bis dann das Marktumfeld nicht spürbar verbessert hat<sup>13</sup>.

Die kantonale BVK und die Pensionskasse der Credit Suisse verwenden bereits heute einen Tarifzins von 2.0 Prozent<sup>14</sup>.

Bei der PKZH hat der Tarifzins folgende Auswirkungen auf den Umwandlungssatz im Alter 65. Unter den Bemerkungen sind die jeweils verwendeten Berechnungsgrundlagen angeführt.

Tarifzins %	UWS Alter 65 in %	Bemerkungen
3.3	<b>5.69</b>	Aktueller Zustand (VZ 2010, Generationentafeln für das Jahr 2017)
2.5	<b>5.14</b>	Geplant auf 2020, zwingende Massnahme (VZ 2015, Generationentafeln für das Jahr 2020)
2.0	<b>4.76</b>	Geplant auf 2024, sofern erforderlich (VZ 2015, Generationentafeln für das Jahr 2024)

Durch die Reduktion des Tarifzinses von 3.3% auf 2.5% sinken die Umwandlungssätze entsprechend um 10.7 Prozent<sup>15</sup>. Dies hätte also um mehr als 10% tiefere Renten zur Folge, das heisst im Alter 65 eine Rente von knapp 54% des letzten koordinierten Lohns. Damit wäre die Vorgabe der Stiftungsurkunde (60%-Rente) bei weitem nicht mehr erfüllt.

Zur vollständigen Kompensation muss bei der Pensionierung ein um 10.7% höheres Altersguthaben vorhanden sein. Um das zu erreichen, sind zwei Massnahmen nötig:

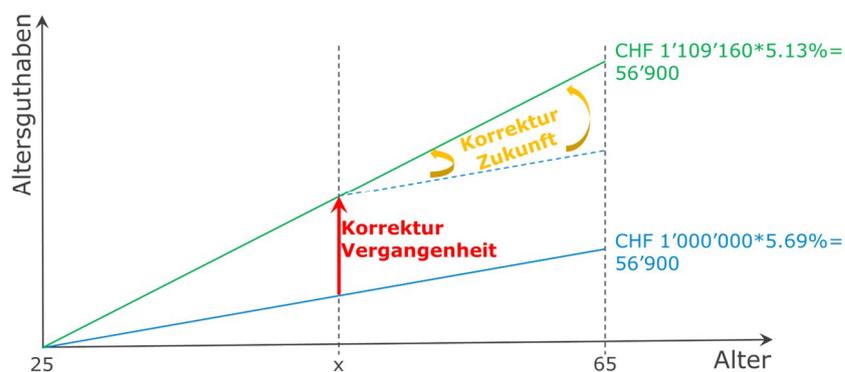
- **Kompensation der Vergangenheit:** Das Ende 2019 vorhandene **Altersguthaben** muss um 10.7% erhöht werden. Dafür ist der Stiftungsrat PKZH zuständig;
- **Kompensation der Zukunft:** Ab 2020 müssen um 10.7% höhere **Sparbeiträge** ins Altersguthaben fliessen. Dafür ist der Gemeinderat zuständig.

<sup>13</sup> Siehe unten Kapitel 3

<sup>14</sup> Die Publica arbeitet ebenfalls mit einem Tarifzins von 2.0%, allerdings unter Gebrauch von Periodentafeln; dies entspricht einem Tarifzins von 2.5% bei Gebrauch von Generationentafeln.

<sup>15</sup> Berechnungsweise:  $(5.69 - 5.14) / 5.14$

## Kompensationsmassnahmen



Korrektur Vergangenheit: Einmalige Erhöhung der Altersguthaben durch Höherverzinsung – wichtig für ältere Versicherte  
Korrektur Zukunft: stärkeres Vermögenswachstum mit höheren Beiträgen – wichtig für jüngere Versicherte

Die Darstellung in der Graphik ist nicht massstabsgetreu, damit man die beiden Effekte besser sehen kann. Das aktuelle bzw. das neue Gutschriftensystem (blau bzw. grün eingezeichnet) ist zur Vereinfachung als Gerade (statt als konkave Kurve) abgebildet.

Mit dem aktuellen Gutschriftensystem (blaue Gerade) wird im Alter 65 ein Altersguthaben in Höhe von CHF 1 Million erreicht, woraus sich mit dem Umwandlungssatz von 5.69% eine Alterspension von CHF 56'900 ergibt.

Durch die **Korrektur der Vergangenheit** (Erhöhung der Altersguthaben um 10.7%) wird die ausgezogene blaue Kurve parallel nach oben in die gestrichelte blaue Kurve verschoben. Das würde indes zur Erhaltung des Leistungsziels noch nicht genügen.

Erst durch die **Korrektur der Zukunft** (höhere Sparbeiträge) resultiert die grüne Gerade, die eine höhere Steigung aufweist und damit bis zum Alter 65 das benötigte Kapital von CHF 1'109'160 bilden kann. Wird dieses mit dem neuen Umwandlungssatz 5.14% multipliziert, ergibt sich eine Alterspension von CHF 56'900, womit das Leistungsziel erreicht wird.

## 2.4 Kompensation durch Erhöhung Altersguthaben

Diese Massnahme kann der Stiftungsrat in eigener Kompetenz beschliessen. Ende 2016 bestand eine Rückstellung von rund 495 Millionen Franken. Diese wird von Stiftungsrat jährlich um rund 60 Millionen weiter geäufnet und Ende 2019 somit bei rund 680 Millionen Franken liegen. Davon würden rund 515 Millionen eingesetzt, um im Jahr 2020 die Altersguthaben zu erhöhen. Damit kann die benötigte Kompensation weitgehend realisiert werden.

Die Massnahme hilft vor allem den älteren Versicherten, die schon eine lange Vergangenheit hinter sich haben.

Die Arbeitgeber und Versicherten werden durch diese Massnahme gar nicht belastet.

## 2.5 Kompensation durch Erhöhung Sparbeiträge

Für diese Massnahme ist der Gemeinderat zuständig. Sie hilft vor allem den jüngeren Versicherten, die noch eine längere Zukunft vor sich haben. Es resultieren folgende Mehrausgaben<sup>16</sup>.

Mehrausgaben	CHF Mio pro Jahr
Stadt Arbeitgeberin	23.4
Stadt Versicherte	15.6
Angeschlossene Unternehmen (insgesamt)	7.9
Total	46.9

Falls die Sparbeiträge nicht erhöht würden, ergäben sich für die Versicherten gravierende Konsequenzen. Nur noch kurz vor der Pensionierung Stehende würden das Leistungsziel (60%-Rente) erreichen. Je jünger eine versicherte Person, desto kleiner wäre der noch zu erzielende Rentensatz. Die Neueintretenden kämen, unabhängig vom Alter, nur noch auf eine 54%-Rente<sup>17</sup>.

Bei einer solchen Sachlage wäre es zwingende Aufgabe des Gemeinderates, die Stiftungsurkunde entsprechend zu ändern.

## 2.6 Anpassung Einkaufs-Richtwerte

Die Einkaufs-Richtwerte werden bestimmt durch das System der Altersgutschriften, insbesondere durch die diesem zugrunde gelegten Modellannahmen zur Verzinsung der Altersguthaben und zur individuellen Lohnentwicklung.

<sup>16</sup> Darin inbegriffen leicht höhere Risikobeiträge, die sich wegen der Senkung des Koordinationsbetrags ergeben.

<sup>17</sup> Siehe Abschnitt 2.3

## 2.7 Nachweis der Leistungsziel-Erreichung

Oberstes Ziel des vorliegenden Vorschlags ist die nachhaltige Sicherung des aktuellen Leistungsniveaus unter Berücksichtigung der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowie des wirtschaftlich und demographisch schwierigen Umfelds.

In der folgenden Tabelle wird dargestellt, wie sich das modellmässige Leistungsziel in der bisherigen sowie in der neuen Vorsorgelösung präsentiert.

Thema	Bisherige Vorsorgelösung	Neue Vorsorgelösung
Bruttolohn im Alter 25	65'000	65'000
Koordinationsbetrag	24'675	24'675
Koord Lohn (KL) mit 25	36'920	36'920
Indiv Lohnentwicklung	41.2% von Alter 25 bis 55	41.2% von Alter 25 bis 55
Realzins	2%	2%
Umwandlungssatz mit 65	5.69%	5.14%
<b>Pension im Alter 65</b>	<b>60.1% des KL</b>	<b>60.4% des KL</b>

Der Rentensatz liegt sowohl in der neuen wie in der bisherigen Lösung in der Nähe der geforderten Marke von 60%. Betragsmässig wird die bisherige Rentenhöhe für das Gros der Versicherten weiterhin erreicht, ja sogar unwesentlich ausgebaut (modellmässig von 60.1% auf 60.4%).

Im bisherigen wie im neuen Vorsorgesystem ist somit etwas Luft vorhanden; der jeweils erzielte Rentensatz liegt leicht über 60 Prozent.

Für eine vollständige Kompensation der Umwandlungssatzsenkung wäre eine Erhöhung aller Altersguthaben der Versicherten erforderlich. Aus Kostengründen kommt aber eine abgestufte Skala für die Erhöhung der Altersguthaben zur Anwendung, die für die jüngeren Versicherten geringere Erhöhungen der Altersguthaben vorsieht. Das führt zu gewissen Renteneinbussen, die sich aber in einem recht kleinen Rahmen halten. Dies soll anhand einer Musterperson gezeigt werden, für welche die nachfolgenden Modellannahmen gelten:

- Geburtsmonat Juni
- Eintritt im Alter 25 (auf den 1. Januar des entsprechenden Jahres)
- Lohn im Alter 25 sei CHF 65'000
- Lohnentwicklung gemäss Modellannahmen
- Teuerung ist immer Null
- Verzinsung der Altersguthaben mit dem sogenannten Realzins<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Der Realzins ist definiert als Differenz zwischen dem modellmässig benötigten Verzinsungssatz auf den Altersguthaben und dem generellen Lohnwachstum bei den Versicherten. Der Realzins steuert also das Verhältnis zwischen sicherer Finanzierung (via Beiträge) und unsicherer Finanzierung (via Vermögenserträge): Je höher der festgelegte Realzins, desto tiefer die zu erhebenden Beiträge und entsprechend grösser das Risiko, die benötigten höheren Vermögenserträge dann nicht zu erzielen. – Aktuell wird ein Realzins von 2% verwendet.

In Abhängigkeit des Alters im Jahre 2019 erreicht diese versicherte Person nach der Senkung der Umwandlungssätze modellmässig folgende Alterspension im Alter 65 in Prozenten des letzten koordinierten Lohnes:

Alter im Jahr 2019	Alterspension mit 65
35	60.1%
40	59.4%
45	59.0%
50	59.2%
55	59.6%
60	60.5%
64	60.4%

Die grössten Einbussen erleiden die Versicherten um das Alter 45 herum. Bei der Musterperson beträgt dort die Einbusse bei der Alterspension rund 1% des koordinierten Lohnes.

Versicherte, die nach der Senkung des Umwandlungssatzes und der Erhöhung der Altersgutschriften das Leistungsziel verfehlen, können mit einem zusätzlichen Einkauf wieder auf das Leistungsziel kommen.

### 3 Eventueller weiterer Schritt auf 2024

Im Sinne einer rechtzeitigen Vorankündigung weist der Stiftungsrat PKTH darauf hin, dass bei im Vergleich zu heute unverändertem wirtschaftlichem und demographischem Umfeld wohl auf 2024 eine weitere Reduktion des Tarifizinses von 2.5% auf 2.0% unumgänglich sein wird. Dadurch sinken die Umwandlungssätze entsprechend um 8.0 Prozent<sup>19</sup>. Dies hätte also 8% tiefere Renten zur Folge.

Zur vollständigen Kompensation muss bei der Pensionierung ein um 8.0% höheres Altersguthaben vorhanden sein. Um das zu erreichen, sind zwei Massnahmen nötig:

- **Kompensation der Vergangenheit:** Das Ende 2023 vorhandene **Altersguthaben** muss um 8.0% erhöht werden. Dafür ist der Stiftungsrat PKZH zuständig. Es wird eine Rückstellung von rund 540 Millionen Franken benötigt
- **Kompensation der Zukunft:** Ab 2024 müssen um weitere 8.0% höhere **Sparbeiträge** ins Altersguthaben fliessen. Dafür ist der Gemeinderat zuständig

Die Erhöhung der Sparbeiträge gibt zu folgenden Mehrausgaben Anlass.

Mehrausgaben	CHF Mio pro Jahr
Stadt Arbeitgeberin	19
Stadt Versicherte	13
Angeschlossene Unternehmen (insgesamt)	6
Total	38

<sup>19</sup> Berechnungsweise:  $(5.14 - 4.76) / 4.76$



Die Grenzwerte für Sparbeiträge gemäss dem neu vorgeschlagenen Art. 85 Abs. 2 Personalrecht wären eingehalten. Bei Gutheissung der Kompetenzdelegation könnte somit der Stiftungsrat diese Massnahme in eigener Kompetenz beschliessen, ohne dass der Gemeinderat zu begrüssen ist. Danach bliebe dem Stiftungsrat ohne Erwirken eines neuen Gemeinderatsbeschlusses nur noch ein kleiner Spielraum nach oben übrig (siehe folgende Tabelle).

<i>Alter</i>	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-65
<i>Sparbeitrag aktuell</i>	--	11	14	17	20	23	25	27	29
<i>Sparbeitrag 2020</i>	--	12.2	15.5	18.8	22.1	25.5	27.7	29.9	29.9
<i>Sparbeitrag 2024</i>	--	13.2	16.7	20.3	23.9	27.5	29.9	32.3	32.3
<i>Sparbeitrag Grenzwerte</i>	13.3	13.3	16.9	20.6	24.2	27.8	30.3	32.7	32.7

Der grosse Vorteil der Kompetenzdelegation kommt dann vor allem in einem wirtschaftlich günstigen Umfeld zum Tragen. Der Stiftungsrat kann in solchen Situationen sehr schnell die Beitragssätze nach unten korrigieren, wovon Versicherte und Arbeitgeber gleichermassen profitieren.

#### **4 Berücksichtigung zukünftiger BVG-Revisionen**

Bisher wurden ausnahmslos erst ab Alter 25 Sparbeiträge erhoben. Die neue Formulierung von Art. 85 Personalrecht lässt indes absichtlich zu, dass der Stiftungsrat der PKZH schon ab Alter 18 Sparbeiträge festlegen kann.

Von dieser Möglichkeit soll er insbesondere dann Gebrauch machen können, falls im Rahmen einer künftigen BVG-Revision für solche Altersklassen Gutschriften im Rahmen der Schattenrechnung zu führen sind<sup>20</sup>. Der Stiftungsrat ist dann in der Lage, auch in der umhüllenden Versicherung Sparbeiträge festzulegen, ohne dass er wegen dieser Nebensächlichkeit zuerst den Gemeinderat begrüssen muss.

<sup>20</sup> Im Rahmen des Reformpaketes *Altersvorsorge 2020* wurde eine solche Lösung in den eidgenössischen Räten lange diskutiert und erst am Schluss durch ein anderes Modell ersetzt. Es ist also durchaus realistisch, dass bei einer zukünftigen BVG-Revision die Erhebung von Altersgutschriften ab Alter 18 wiederum zum Thema wird.