

Sitzung vom 3. November 2010

1564. Motion (Paritätische Vermögensverwaltung in der BVK)

Kantonsrat Jorge Serra, Winterthur, Kantonsrätin Esther Guyer, Zürich, und Kantonsrat Peter Reinhard, Kloten, haben am 12. Juli 2010 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage für die Auslagerung der Vermögensverwaltung der BVK aus der Finanzdirektion zu unterbreiten. Gleichzeitig ist die paritätische Vermögensverwaltung gemäss Art. 51 Abs. 2c BVG umzusetzen, insbesondere durch Einsetzung einer paritätischen Anlagekommission als Subgremium der BVK-Verwaltungskommission. Diese Anlagekommission ist mit weitreichenden Entscheid-, Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen auszustatten.

Begründung:

Die bisherige Organisationsform der BVK hat sich definitiv nicht bewährt. Bereits in der kantonsrätlichen Anfrage KR-Nr. 47/2010 wurde darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat für die Wahrung der Interessen der wirtschaftlich Begünstigten einer Pensionskasse das falsche Organ ist. In der Vergangenheit sind einerseits Interessenkonflikte entstanden, bedingt durch die Einbettung der Vermögensverwaltung der BVK in die Finanzdirektion, und andererseits haben fehlende Kontroll- und Aufsichtsmechanismen dazu geführt, dass offenbar ein einzelner Angestellter über einen längeren Zeitraum weitreichende Investitionsentscheide hat fällen können, ohne dass er kritisch begleitet oder gar beaufsichtigt worden wäre. Der Anlagechef verfügte über eine aussergewöhnliche Machtfülle. Es geht nicht an, dass ein einzelner Verantwortlicher selbstständig entscheiden kann, wie und wo ein Vermögen von über 20 Mrd. Franken angelegt wird. Solche Entscheide müssen kollektiv gefällt werden, die operativ Verantwortlichen der BVK haben der Anlagekommission häufiger und detaillierter zu rapportieren und Anträge zu stellen. In den meisten anderen Pensionskassen wird ein Anlageentscheid nach einem mehrstufigen Verfahren von einem paritätischen Gremium und mit Unterstützung von unabhängigen Beratern gefällt.

Nicht so bei der BVK. Eine Anlagekommission mit weitreichenden Befugnissen wäre demnach ein notwendiger Schutz gegen Korruption. Die gänzliche Verselbstständigung der BVK, wie sie bereits beschlossen

ist und wie sie von der Regierung offenbar als einzige Lösung gesehen wird (Antwort auf Anfrage KR-Nr. 47/2010), verzögert sich. Angesichts der aktuellen Unterdeckung und der schlechten Erfahrungen mit diversen Bundespensionskassen ist die Verselbstständigung richtigerweise aufgeschoben worden. Die Umsetzung der Verselbstständigung ist erst möglich, wenn ein Deckungsgrad erreicht ist, der die Kriterien einer vollen Risikofähigkeit erfüllt. Es ist durchaus möglich, dass dieser Zeitpunkt erst in mehreren Jahren erreicht sein wird. Auch ist noch völlig unklar, wann die Bestimmungen über die zwingende organisatorische und finanzielle Verselbstständigung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber (eine entsprechende Botschaft wird gegenwärtig vom eidgenössischen Parlament beraten) in Kraft treten werden. Aus diesen Gründen drängen sich die mit dieser Motion geforderten Massnahmen erst recht auf.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Jorge Serra, Winterthur, Esther Guyer, Zürich, und Peter Reinhard, Kloten, wird wie folgt Stellung genommen:

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit des ehemaligen Anlagechefs der BVK läuft einerseits eine Strafuntersuchung der Staatsanwaltschaft wegen Verdachts auf Korruption. Die Finanzdirektorin hat zudem eine Administrativuntersuchung eingeleitet und thematisch aufgeteilt, wobei sowohl die Organisation der BVK und ihrer Corporate Governance untersucht wird, als auch die Geschäftsbeziehungen der BVK mit Blick auf mögliche Risiken im Bereich der Vermögensanlage geprüft werden. Des Weiteren hat der Kantonsrat in Bezug auf die Vorkommnisse bei der BVK eine PUK eingesetzt. Parallel zu diesen Untersuchungen verlangt nun die vorliegende Motion eine Anpassung der Organisation der BVK. Während dieser laufenden Verfahren ist es jedoch nicht sinnvoll, bereits Änderungen der Organisation vorzunehmen. Über entsprechende Massnahmen sollte unter Berücksichtigung der Untersuchungsergebnisse von Strafuntersuchung, Administrativuntersuchung und PUK, und somit erst nach Vorliegen der entsprechenden Ergebnisse, entschieden werden.

Zudem ist aus folgenden grundsätzlichen Überlegungen eine Überweisung der Motion abzulehnen:

Auf Wunsch der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter im Anlageausschuss hat die Finanzdirektion entschieden, dem Anliegen einer verstärkten Mitsprache bei taktischen Entscheiden und bei der Umset-

zung der Anlagestrategie Rechnung zu tragen. Seit Anfang 2010 ist das Investment Committee, das für die operative Umsetzung der Anlagestrategie verantwortlich ist, neu zusammengesetzt. Neben dem Chef BVK und den Abteilungschefs Asset Management und Real Estate Management sind neu aus dem Anlageausschuss je ein Arbeitgebervertreter und ein Arbeitnehmervertreter im Investment Committee als vollwertige stimmberechtigte Mitglieder vertreten. Seit 2008 nehmen auch je eine externe Finanzfach- sowie eine Risikofachperson an den Sitzungen des Investment Committee teil. Je nach Thema werden gegebenenfalls weitere Fachleute beigezogen. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Investment Committee wurden in Ziff. 4 mit der Verfügung der Finanzdirektion über die Organisation der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 8. Juli 2010 geregelt. Während der Anlageausschuss als strategisches Gremium im Allgemeinen zwei Mal jährlich tagt, kommt das Investment Committee rund sechs Mal pro Jahr zusammen. Eine Erhöhung des Sitzungsrythmus ist ab 2011 geplant. Mit dem so ausgestalteten Investment Committee sind die Anlage- wie die Mandatsvergabeentscheide breit abgestützt und das notwendige Expertenwissen ist konstant vorhanden.

Gestützt auf Art. 51 Abs. 2c des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.4), besteht derzeit keine Veranlassung, die Mitbestimmung in der Vermögensverwaltung anders zu organisieren. Die erwähnte Bestimmung schreibt grundsätzlich allen Vorsorgeeinrichtungen vor, eine paritätische Verwaltung zu gewährleisten, was auch für die Vermögensverwaltung gilt. Bei Vorsorgeeinrichtungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ist gemäss Art. 51 Abs. 5 BVG vorgesehen, dass vor dem Erlass von Bestimmungen ein paritätisch besetztes Organ anzuhören ist. Es handelt sich dabei nur um ein Mitsprache- bzw. Anhörungsrecht und nicht um ein eigentliches Mitbestimmungsrecht. Dies ist insofern vertretbar, als bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die Bestimmungen in einem Rechtsetzungsverfahren erlassen werden und Arbeitgebende und Arbeitnehmende ihre Standpunkte im Rahmen der politischen Willensbildung einbringen können. Gestützt auf Art. 51 Abs. 5 BVG genügt es somit, wenn diese Vorsorgeeinrichtungen über ein paritätisch besetztes Organ verfügen, das vor wichtigen Entscheiden angehört wird. Die geltende Organisationsstruktur der BVK, die mit der paritätisch besetzten Verwaltungskommission über ein Organ mit beratender Funktion in wichtigen Versicherungsfragen und mit dem ebenfalls paritätisch besetzten Anlageausschuss über ein Organ mit beratender Funktion in wichtigen Anlagefragen verfügt, erfüllt somit die bundesrechtlichen Vorgaben. Zusätzlich ist bezüglich des Investment Commit-

tee, das seit dem 4. Februar 2010 mit je einem stimmberechtigten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter besetzt ist, ein nicht unbedeutender Schritt in die von der Motion geforderte Richtung bereits umgesetzt worden.

Die Auslagerung der Vermögensverwaltung der BVK aus der Finanzdirektion, mit Einführung von Entscheidungsbefugnissen durch eine Anlagekommission für den Teilbereich der Vermögensverwaltung, würde zudem im Widerspruch zur gesamten rechtlichen Einordnung der BVK innerhalb der Verwaltungsorganisation stehen. Die getrennte Führung der Aktivitäten bezüglich der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz einer Pensionskasse in unterschiedlichen Gremien mit unterschiedlichen Kompetenzen und zeitlichen Abläufen ist nicht angezeigt. Die Festlegung der Anlagestrategie der BVK, d.h. der langfristig angelegte Umgang mit dem Vorsorgevermögen der BVK, ist auf die versicherungstechnischen Verpflichtungen der BVK abzustimmen. Das Vorsorgevermögen dient dazu, die jederzeitige Erfüllung der versicherungstechnischen Verpflichtungen der BVK sicherzustellen. Die Aktiv- und Passivseite der Bilanz sind mit anderen Worten untrennbar miteinander verbunden. Das zahlenmässige Verhältnis von aktiven Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden, die Veränderung der versicherungstechnischen Verpflichtungen, die Entwicklung der Lebenserwartung, der versicherungstechnische Zinssatz und die Entwicklung der versicherungstechnisch begründeten Mittelzu- und -abflüsse haben einen ebenso grossen Einfluss auf die zu wählende Anlagestrategie wie die ökonomische Beurteilung der Märkte und Anlagekategorien.

Gemäss den Ergebnissen einer Asset-Liability-Management-Studie (ALM-Studie), die 2009 erstellt wurde, müssen die Anlagestrategie und die Entwicklung der Vorsorgekapitalien – unter Berücksichtigung erkannter Risiken – besser aufeinander abgestimmt werden. Die ALM-Studie hat gezeigt, dass in zwei wesentlichen Punkten Handlungsbedarf besteht: Einerseits erfolgt eine überproportionale Zuteilung von Vermögenserträgen zugunsten der Rentnerinnen und Rentner. Andererseits kann aufgrund der gegenwärtigen Ertragslage das rechnerische Leistungsziel für die Altersrente von den versicherten Personen nicht erreicht werden. Zur Erreichung einer nachhaltigen Finanzierung sind hohe Massnahmen erforderlich, die zudem nicht erstrangig die Anlage- seite, sondern die Verpflichtungen der BVK betreffen. In Bezug auf die Anlagestrategie hat der Anlageausschuss im Wissen, dass die bis 2011 gültige Anlagestrategie eher aggressiv ist (Geschäftsbericht 2009, S. 36), entschieden, diese unverändert zu belassen. Eine Senkung des Risikos würde die Ertragerwartung reduzieren und unweigerlich den Sanierungsdruck erhöhen.

Unter Beachtung der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Vermögensanlagen und Verpflichtungen der BVK dürfen die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit in den beiden Aufgabenbereichen nicht getrennt werden. Lagen die Kompetenzen betreffend Anlageentscheide einerseits und die Kompetenzen betreffend versicherungstechnische Entscheide andererseits bei voneinander unabhängigen Gremien, ginge die Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung verloren. Anlageentscheide (Festlegung der Anlagestrategie und deren taktische Umsetzung) und Entscheide in versicherungstechnischen Fragen (Festlegung des versicherungstechnischen Zinssatzes, der versicherungstechnischen Grundlagen, des Umwandlungssatzes usw.) müssen weiterhin eng aufeinander abgestimmt getroffen werden.

Allgemein ist bezüglich der heutigen Organisationsform zudem zu erwähnen, dass die Arbeiten zur Verselbstständigung der BVK bereits weit fortgeschritten sind. Das Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 (Verselbstständigungsgesetz, LS 177.201.1) wurde auf den 1. Mai 2007 in Kraft gesetzt, und die Gründung der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» ist bereits in die Wege geleitet. Die ungünstige Entwicklung des Deckungsgrades verhinderte bisher die Umsetzung der Verselbstständigung, da gemäss § 7 des Verselbstständigungsgesetzes der Deckungsgrad aus eigenen Mitteln mindestens 100% betragen muss. Diese Bestimmung im Verselbstständigungsgesetz wird jedoch aller Voraussicht nach durch eine weitreichende Änderung im BVG in naher Zukunft derogiert werden. Mit Botschaft vom 19. September 2008 zu einer Teilrevision des BVG (BBl 2008, 8411) beantragte der Bundesrat bei der Bundesversammlung den Erlass von Vorschriften über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. In diesem Zusammenhang schlägt der Bundesrat auch eine Änderung von Art. 48 Abs. 2 VG vor. Diese Bestimmung soll neu wie folgt lauten: «Registrierte Vorsorgeeinrichtungen müssen die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein.» Die Konferenz der Kantonsregierungen unterstützt in ihrem Schreiben vom 30. August 2010 diesen Punkt ausdrücklich. Damit müssten Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften künftig von Bundesrechts wegen, und grundsätzlich unabhängig von ihrem aktuellen Deckungsgrad, aus den sie tragenden Gemeinwesen ausgegliedert und sowohl organisatorisch als auch finanziell verselbstständigt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Integration der Vermögensverwaltung 2004 und des Real Estate Management im Jahr 2007 in die Organisationsstruktur der BVK wichtige Entwicklungs-

schritte waren in Bezug auf die Abstimmung der Aktivitäten der Aktiv- mit der Passivseite der BVK-Bilanz. Bis zum Zeitpunkt der Verselbstständigung der BVK sollte weiterhin der paritätisch zusammengesetzte Anlageausschuss beratende Stimme hinsichtlich der Anlagestrategie innehaben und das mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen verstärkte Investment Committee über das taktische Vorgehen im Anlagebereich entscheiden. Ob bis zum Zeitpunkt der Verselbstständigung der BVK weitere Massnahmen ergriffen werden müssen, muss nach Auswertung der Ergebnisse der gegenwärtig laufenden Administrativuntersuchung und der PUK entschieden werden. Falls die Inkraftsetzung der Revision des BVG – Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften – früher erfolgt, so ist die Umsetzung der Verselbstständigung der BVK sofort an die Hand zu nehmen. In der verselbstständigten BVK wird ein paritätisch zusammengesetzter Stiftungsrat als oberstes Organ über die Anlagestrategie und deren Umsetzung entscheiden. Dasselbe Organ wird auch die Verantwortung dafür tragen, dass die gewählte Anlagestrategie den versicherungstechnischen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 213/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi